UNIVERSITÉ DE BORDEAUX — FACULTÉ DE DROIT

Les Décrets-Lois sous la Quatrième République

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux le 5 Juillet 1954, et mise à jour au 30 Septembre 1955

PAR

Jacques SOUBEYROL

CET OUVRAGE A ÉTÉ HONORÉ D'UNE SUBVENTION DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

BORDEAUX
IMPRIMERIE SAMIE
21, 23, rue Teulère

1955

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547324_0041

Les Décrets-Lois

sous la

Quatrième République

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX — FACULTÉ DE DROIT

Les Décrets-Lois
sous la
Quatrième République

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux
le 5 Juillet 1954, et mise à jour au 30 Septembre 1955

PAR

Jacques SOUBEYROL

CET OUVRAGE A ÉTÉ HONORÉ D'UNE SUBVENTION DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

BORDEAUX
IMPRIMERIE SAMIE
21, 23, rue Teulère

1955

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

GARRIGOU-LAGRANGE, ✻, ✪ I., professeur d'*Economie politique*, chargé des cours d'*Economie rurale* (Licence et Doctorat), Doyen.
PALMADE, ✻, ✪ I, professeur de *Droit commercial*
BOYE, o. ✻, ✪ I., professeur de *Droit romain*, directeur honoraire de l'Ecole française de Droit du Caire.
LABORDE-LACOSTE, o. ✻, ✪ I., professeur de *Procédure civile et voies d'exécution*, chargé des cours de *Droit fiscal* (Licence et Doctorat) et de *Procédure civile et d'exécution* (Capacité).
HUBRECHT, ✻, ✪I., professeur d'*Histoire du Droit* (Doctorat), chargé des cours de *Droit romain* (2e année de licence) et de *Droit civil comparé* (Doctorat).
BRETHE DE LA GRESSAYE, ✻, ✪ I., protesseur de *Droit civil*, chargé des cours de *Droit des pays d'outre-mer* (Licence) et d'*Ethnologie juridique* (Certificat de droit et coutumes d'outre-mer).
ELLUL, A, professeur d'*Histoire du Droit*, chargé des cours de *Pandectes* (Doctorat), d'*Histoire sociale* (Doctorat) et de *Philosophie du droit* (Doctorat), Assesseur du Doyen.
DE JUGLART, ✻, ✪ A., professeur de *Droit civil*, chargé des cours de *Droit maritime* et de *Droit aérien* (Licence et Doctorat).
DUVERGER, ✪ A., professeur de *Droit constitutionnel et science politique*, chargé des cours de *Droit constitutionnel comparé* (Doctorat) et de *Science politique* (Doctorat).
LAJUGIE, ✪, A., professeur d'*Economie politique et science financière*, chargé des cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Doctorat) et d'*Economie d'outre-mer* (Certificat de droit et coutumes d'outre-mer).
PERRET, professeur de *Droit civil*, détaché au Caire.
ROUQUET LA GARRIGUE, professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours de *Techniques statistiques* (Doctorat).
MERIGOT, ✻, professeur d'*Economie politique*, chargé d'un cours de *Théorie économique approfondie* (Doctorat) et d'*Economie régionale du Sud-Ouest* (Licence et Doctorat).
AUBY, professeur (Droit public), chargé d'un cours de *Droit administratif approfondi* (Doctorat) et d'un *Cours de Droit public* (Capacité).
MERLE, professeur (Droit international public), chargé d'un cours de *Droit public d'outre-mer* (Certificat de droit et coutumes d'outre-mer).
ROBINO, professeur de *Droit civil.*
FRIEDEL, agrégé (Droit privé), affecté à Fort-de-France.
GUGLIELMI, agrégé (Economie politique), affecté à Fort-de-France.
LAVIGNE, agrégé (Droit public), affecté à Fort-de-France.
ROUXEL, chargé de cours (Droit romain et Histoire du droit).
Mlle FOURNIER, ✪ A., chargée de cours (Droit privé).
THAMAR, chargé de cours (Droit romain et Histoire du droit) affecté à Fort-de-France.
DERRUPPE, chargé de cours (Droit privé).
THIERRY, chargé de cours (Droit public).
SUBERVIE, chargé de cours (Droit civil capacité)
LENOAN, chargé de cours (Economie politique).
TREILLARD, assistant de *Droit privé.*

COMMISSION DE LA THÈSE

Président . . . . . M. le professeur AUBY.
Suffragants . . . . . M. le professeur DUVERGER.
M. THIERRY, chargé de cours.

R.UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Au Professeur JEAN-MARIE AUBY

en témoignage de toute ma reconnaissance

« In rebus trepidis
ultimum consilium. »
(Tite-Live, IV, 56.)

ABREVIATIONS

Al.	Alinéa.
Art.	Article.
Ass. Nat.	Assemblée Nationale.
Cass.	Cour de Cassation.
C.E.	Conseil d'Etat.
Civ.	Chambre Civile.
Concl.	Conclusions.
Cons. Rép.	Conseil de la République.
Crim.	Chambre Criminelle.
D.	*Dalloz* ou Décret.
Déb.	Débats.
D.-L.	Décret-loi.
Doc. Parl.	Documents Parlementaires.
D.P.	*Dalloz périodique.*
Gaz. Pal.	*Gazette du Palais.*
J.C.P.	*Jurisclasseur périodique.*
Juriscl. Adm.	*Jurisclasseur administratif.*
J.O.	*Journal Officiel.*
Polycop.	Polycopié.
R.D.P.	*Revue du Droit Public.*
Rec.	*Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat.*
Rev. Adm.	*Revue Administrative.*
S.	*Sirey.*
s.	suivantes.
S.C.	Senatus-consulte.
Trib. Corr.	Tribunal Correctionnel.
T.C.	Tribunal des Conflits.
Somm.	Sommaires.
op. cit.	ouvrage cité.

PRÉFACE

Le problème des décrets-lois a suscité avant la guerre une abondante littérature. Si les difficultés posées par cette institution à la théorie juridique n'ont jamais été pleinement résolues, ses fondements et les traits essentiels de son régime ont fait l'objet d'assez nombreuses études pour que les juristes en aient pu acquérir une notion suffisante.

Quelques années à peine après le début de la IV^e^ République, de nouvelles recherches sont devenues nécessaires. M. SOUBEYROL, en consacrant sa thèse de Doctorat aux Décrets-lois sous la IV^e^ République, *s'est orienté vers un sujet en grande partie renouvelé à propos duquel il devenait impossible de se contenter des analyses et des conclusions d'antan.*

Dans la perspective pourtant très courte que révèle le régime actuel, il est impossible de ne pas apercevoir les dissemblances flagrantes que comporte le problème envisagé sous la III^e^ et la IV^e^ Républiques.

Avant 1940, l'objection constitutionnelle élevée contre la validité des décrets-lois résultait moins de la lettre des textes et des intentions de leurs auteurs, que d'une certaine conception des relations des pouvoirs publics qui était le fait de l'évolution politique du régime. En 1946, au contraire, l'Assemblée nationale constituante avait voulu, d'une manière formelle, interdire le retour aux pratiques du passé. Le Conseil d'Etat, dans son avis de 1953, ne s'y est pas trompé et, sans chercher à faire l'exégèse de la formule ambiguë de l'article 13, il a considéré que ce texte avait voulu mettre fin aux décrets-lois de la III^e^ République.

Rarement prévision fut aussi rapidement déjouée que celle-ci. Après une brève période d'hésitations et de retenue, le décret-loi a repris dans nos institutions une place toujours plus grande. Il semble aujourd'hui qu'aucun gouvernement ne puisse concevoir l'exercice de sa mission sans le recours à cet instrument dont ont n'ose plus guère mettre en cause la validité.

La IV^e^ République s'oppose encore à sa devancière par une imagination plus grande. Avant la guerre, les décrets-lois revê-

taient, avec quelques différences de détail, une forme unique. De nos jours, l'extension des compétences gouvernementales a pris les aspects les plus variés. Les patientes recherches de M. SOUBEYROL lui ont permis de relever de nombreux textes qui utilisent des procédés d'habilitation inconnus jusqu'alors. Ses développements nous montrent le Parlement à la recherche d'une formule capable de concilier les nécessités inéluctables de la délégation avec le souci de sauvegarder, sinon les principes, du moins l'autorité que le pouvoir législatif a toujours voulu, en France, s'attribuer. En réalité, ces efforts paraissent avoir été vains : depuis deux ou trois ans, le Parlement cherche de moins en moins à travestir la réalité et accepte sans hésitation des formules qui, au lendemain de la Constitution, auraient paru inadmissibles.

Cette évolution est de nature à inspirer bien des réflexions. Elle pourrait montrer, si on ne le savait depuis longtemps déjà, que les institutions constitutionnelles puisent leurs sources fondamentales dans la conjoncture politique, et que les textes qui les régissent peuvent rarement paralyser les nécessités de la pratique.

Surtout, les solutions actuellement données au problème des décrets-lois mettent en lumière le caractère artificiel de certains principes dont notre régime politique prétend encore se réclamer. Malgré son apparente adaptation aux formules constitutionnelles modernes, la Constitution de 1946 était restée attachée à l'idée fondamentale du XIX^e^ siècle, ère de révolution. Elle avait voulu affirmer la suprématie du Parlement, organe permanent, quasi omnipotent, et limiter le Gouvernement à un rôle presque passif d'exécution. Elle avait oublié les leçons de la III^e^ République, les constituants ne voulant voir dans le renforcement du pouvoir exécutif, après 1914, que des étapes vers l'abdication de 1940.

En réalité, il était vain de vouloir entreprendre sur un processus politique dont rien ne commandait le renversement. Au milieu du XX^e^ siècle, la direction des affaires publiques ne peut plus être le seul fait d'un petit groupe d'hommes politiques entravés par leurs dissemblances de vues comme par le nombre et la technicité des problèmes qu'ils ont à résoudre. Le Parlement, pièce fondamentale et irremplaçable des régimes qui veulent rester démocratiques, doit se résigner à limiter sa fonction à la détermination générale de la politique étatique, à la solution des options les plus importantes. Son intervention à l'occasion du moindre problème gouvernemental est un non-sens que les circonstances ont parfois cruellement révélé.

Il est permis sans doute de ressentir quelque crainte devant cette évolution. Le transfert qu'elle traduit éloigne de plus en plus l'autorité politique de celui qui en est le détenteur légitime, c'est-à-dire le peuple. Le Gouvernement, en effet, n'est que l'apparent bénéficiaire des délégations législatives. Il est lui-même la victime d'une délégation implicite et inéluctable qui confie à l'Administration le soin d'élaborer les décisions soumises aux signatures gouvernementales. Dans l'appareil étatique, le rôle essentiel est joué aujourd'hui par quelques agents des administrations centrales. Le pouvoir administratif, expression technocratique des nécessités modernes a pris réellement au rang des pouvoirs publics la place que certains essayistes avaient voulu lui reconnaître. L'autorité politique revêt aujourd'hui un caractère diffus, anonyme, qui en rend difficile le contrôle. La Constitution apparaît, de plus en plus, comme une simple façade qui masque aux yeux de l'opinion publique le véritable agencement du pouvoir.

Au regard de cette conséquence fondamentale, les problèmes posés par les décrets-lois à la théorie juridique peuvent paraître bien mineurs. On aurait tort, cependant, de les négliger, car leur solution conditionne bien souvent le régime de cette institution comme les caractères politiques qui lui sont donnés.

A cet égard, l'étude de M. SOUBEYROL, par les analyses minutieuses qu'elle offre à son lecteur, permet de formuler quelques réflexions et de tenter de dégager les caractères fondamentaux des décrets-lois.

Il est d'abord une conception souvent répandue qu'il faut dénoncer comme une erreur. C'est celle qui voit dans le décret-loi une délégation du pouvoir législatif.

En fait, il est aisé de relever les différences qui séparent ce pouvoir et le pouvoir d'élaborer des décrets-lois. La compétence législative, selon l'analyse classique de CARRE DE MALBERG, présente un caractère initial et inconditionné. Elle s'exerce sans qu'il soit besoin d'un acte juridique préalable, sinon la Constitution ; elle n'est pas limitée par son exercice antérieur, le législateur pouvant toujours porter atteinte aux lois antérieures. Cette compétence revêt encore un caractère absolu : elle peut intervenir dans tous les domaines, la Constitution n'apportant aucune limite sérieuse à son expansion. Elle conditionne tous les actes juridiques de valeur inférieure et n'est pas soumise à un contrôle juridictionnel.

Il en résulte qu'une délégation du pouvoir législatif ne serait autre, en logique, qu'un effacement complet du Parlement, une abdication totale et inconditionnée au profit du Gouvernement.

En réalité, le pouvoir de faire les décrets-lois n'est en aucune manière un pouvoir législatif. C'est une compétence d'une nature particulière conditionnée par la loi d'habilitation dans son domaine, sa forme ou sa durée.

Si l'on parle alors de décrets-lois, c'est que l'on considère non la compétence, le pouvoir, mais le résultat de leur exercice, c'est-à-dire les actes juridiques qui en résultent. Ces actes comportent certains des effets, certains des caractères de la loi.

Il n'est pas question de procéder ici à un examen approfondi auquel M. SOUBEYROL s'est, du reste, livré dans le cours de son étude. Mais il importe de relever que, considérés sous cet angle, les caractères législatifs du décret-loi varient selon le moment où l'on se place. Tant qu'il n'est pas ratifié, et tant que le délai d'habilitation n'est pas expiré, le décret-loi est placé dans la hiérarchie des actes juridiques au même niveau que la loi : il n'est pas conditionné par les lois antérieures qu'il a pu abroger ou modifier d'une manière régulière. Dans la seconde partie de son existence, le décret-loi acquiert un autre caractère de la loi, son intangibilité : il ne peut plus alors être modifié que par une autre loi.

Cette analyse permet de différencier le décret-loi stricto sensu *de formes voisines, tels les décrets pris en application de la loi du 17 août 1948. Ces décrets peuvent bien, au moins dans une certaine explication, revêtir le premier caractère de la loi : ils n'acquièrent pas son intangibilité.*

On peut encore utiliser les mêmes critères pour examiner le problème de la constitutionnalité des décrets-lois. Ce problème consiste alors à se demander si le Parlement peut permettre au Gouvernement de prendre des actes ayant certains des caractères de la loi.

En ce qui concerne l'intangibilité de la loi, accordée à un acte administratif, on peut dire que tout se passe comme si le législateur paralysait la compétence réglementaire en interdisant au Gouvernement, en certaines matières, de prendre des décrets à partir d'une certaine date. Il s'agit-là d'une restriction apportée au domaine du décret, restriction que la Constitution n'interdit pas en dehors des compétences qu'elle attribue formellement au Gouvernement.

Quant à l'autre effet de la loi, qui est attribué au décret-loi, celui de modifier ou d'abroger des lois pré-existantes, l'intervention du Parlement peut être analysée de deux manières, en utilisant deux théories classiques : ou bien le Parlement suspend au profit du Gouvernement la hiérarchie de la loi et du décret,

ou bien il pose le principe de la délégalisation provisoire de certains textes, en autorisant le Gouvernement à déterminer quels textes seront délégalisés. Dans les deux cas, le seul obstacle constitutionnel est que le système met en jeu la supériorité de la loi sur le décret.

Seulement, il faut observer que ce principe n'est lui-même que second. Il est la conséquence d'une règle essentielle de notre droit public, celle de la supériorité de l'organe législatif sur l'organe exécutif. Le problème consiste alors à se demander si l'habilitation conférée au Gouvernement ne met pas en cause cette hiérarchie.

En principe, il semble qu'il n'en soit pas ainsi. Par la loi d'habilitation, le Parlement conditionne la compétence du Gouvernement[e]; par la ratification, il en contrôle l'exercice. Cependant, il est facile de voir qu'il peut en être autrement. Lorsque l'habilitation est trop large, lorsque le contrôle est trop tardif pour être efficace, la supériorité du Parlement se trouve niée, et on peut considérer qu'il y a atteinte, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la Constitution.

Il est possible ainsi de rejoindre par l'analyse juridique un des points essentiels de l'avis du Conseil d'Etat de 1953. La Haute Assemblée, en insistant sur cette condition, a montré que le problème de la constitutionnalité des décrets-lois ne pouvait être posé qu'en termes relatifs.

Qu'il admette ou non ces conceptions, le lecteur de M. SOUBEYROL ne pourra manquer d'évoquer ce problème, ainsi que bien d'autres. Il trouvera dans l'ouvrage que j'ai l'honneur de préfacer, une réunion minutieuse, une analyse clairvoyante et loyale des problèmes des décrets-lois sous la IV[e] République. Tous ceux qui voudront, derrière la lettre des textes constitutionnels, acquérir une vision exacte des institutions de la France contemporaine auront, avec ce riche travail, le moyen d'étudier ce qui est peut-être le phénomène politique le plus important des dernières années.

J.-M. AUBY,

Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux.

INTRODUCTION

Le décret-loi est un concept juridique qui a la qualité, rare dans un tel ordre d'idées, de ne laisser personne indifférent.

Alors que l'immense majorité des sujets d'un droit positif donné n'en connaissent que les grandes lignes et les vagues contours, et pour le reste, s'en remettent à leurs notaires, avoués et autres conseillers juridiques, on peut dire que le Français moyen a son opinion sur les décrets-lois.

Et bien des modifications du droit public existant passeraient plus facilement inaperçues que tout ce qui touche à cet acte hybride du droit constitutionnel.

C'est ainsi que la récente réforme de la Constitution du 7 décembre 1954 a laissé tellement les masses indifférentes que ce fut peut-être la cause même de son adoption passive au Parlement. En effet, les députés voulurent, par un vote très lourd, éviter un recours au referendum populaire que tout le monde s'accordait pour reconnaître absolument incapable d'intéresser.

Tandis que dans le cas où le stade, que certains voudraient second, de la réforme constitutionnelle se réaliserait, il est infiniment probable que si le recours au referendum populaire était évité, ce ne serait pas pour la raison que nous venons d'exposer.

Car ce second stade, pour M. M. P. Reynaud et M. Prelot (1) notamment, tendrait à réaliser une modification de l'article 13 de la Constitution : or, cet article, le plus controversé peut-être de toute la loi suprême, passe pour porter en lui la condamnation des décrets-lois, en condamnant la délégation du pouvoir législatif.

Mais comme, d'une part, cette interdiction fut parfaitement inefficace et n'est pas tellement certaine d'autre part, une tendance se fait actuellement jour au Parlement pour que le problème soit tranché par la reconnaissance juridique d'un état de fait.

Mais pourquoi disons-nous que ce problème, apparemment assez technique, a de fortes chances d'avoir un écho très net dans le grand public, chez l'ensemble des électeurs?

Parce que, depuis une quarantaine d'années environ, l'opinion publique fut alertée en moyenne une fois par an, soit par les partisans du système des décrets-lois, soit par ses adversaires et qu'ainsi la bataille idéologique dépassa largement le cadre des hémicycles parlementaires, des revues juridiques, pour se porter sur le terrain du grand public. Et la discussion qui ne cessa de s'enfler, atteignit

(1) « Voir l'étude de ce dernier à la revue « *Mondé Nouveau* », n° 89-90.

son paroxysme aux lendemains de la seconde guerre mondiale pour se prolonger jusqu'à l'heure actuelle.

Que se passait-il en effet?

Le Parlement s'avérait incapable de prendre des décisions pourtant nécessaires dans cette période de lente décadence que l'on appelle l'entre-deux-guerres. Et pourtant, c'était à ce moment plus que jamais qu'il aurait fallu des décisions rapides et énergiques. Aussi, les gouvernements successifs réclamèrent la possibilité de prendre par eux-mêmes et pendant des délais variables les décisions, qui jusqu'alors avaient été l'apanage du Parlement, et de pouvoir ainsi abroger des lois, des décisions parlementaires, par des mesures administratives.

Les causes de cet état de chose peuvent se ramener à cinq, dont deux ne peuvent être supprimées :

— Il est des décisions qui requièrent une rapidité d'élaboration très grande, et aussi bien que fonctionne un Parlement, il ne peut aller assez vite, à plus forte raison s'il est bicaméral : l'étude, la discussion, la navette des projets de lois, tout ceci est très long, trop long, pour certaines mesures, douanières par exemple.

— Ce même mécanisme parlementaire convient très mal aux mesures dont l'efficacité dépend du secret qui entoure leur élaboration : mesures fiscales par exemple ; il est évident que si les journaux sont remplis pendant quinze jours de discussions relatives à l'élévation des droits sur l'alcool, un bon nombre de stocks auront pu se constituer et vicier l'application du texte.

— Enfin, il est des questions dont le caractère technique risque d'échapper à un bon nombre de parlementaires, ce qui pourra créer des difficultés et des incompréhensions mutuelles qui, pour le moins, feront traîner les choses en longueur.

On peut dire que ces trois causes ne peuvent se supprimer, qu'elles sont « incompressibles », car inhérentes à la nature même du régime parlementaire.

Il en va différemment pour les deux dernières et qui sont malheureusement les plus importantes.

Tout parlementaire, et c'est humain, voit le sens de ses votes infléchi, surtout à certaines époques de la législature, par des préoccupations électorales. Et c'est alors qu'apparaît le risque de démagogie, qui empêche toute décision de voir le jour, même la plus nécessaire, du moment qu'elle va être impopulaire. Et l'expérience récente des influences du Mouvement de M. Poujade sur le plan parlementaire confirme absolument cette opinion.

Le Président du Conseil, Raymond Poincaré, n'hésita d'ailleurs pas à faire miroiter cet argument devant les yeux des députés

afin d'obtenir le vote du projet de la première grande loi d'habilitation de l'entre-deux-guerres, celle du 22 mars 1924 (1).

Cette crainte des parlementaires sera désormais un mobile déterminant de leurs renonciations futures. En contre-partie, le procédé deviendra impopulaire, les mesures prises l'étant.

De ce fait précis viendrait d'ailleurs le terme même de décret-loi car ses adversaires voulurent stigmatiser le procédé en le comparant à ces mesures en général assez « rigides » qui étaient prises pendant les périodes troubles de notre histoire constitutionnelle (2). Et c'est cette idée qu'exprime M. Cannac quand il nous dit : « Pendant longtemps le mot « décret-loi » a été accompagné de l'idée d'illégalité à l'origine (3). »

Pourtant, M. Goguel rejette à peu près complètement cette cause au profit d'une dernière, issue d'un point de vue beaucoup plus technique et que nous admettons nous-mêmes volontiers : celui de la procédure parlementaire (4). C'est ainsi qu'il nous décrit la longue marche du projet gouvernemental à travers les commissions, où la non-publicité des débats favorise les pressions ; puis la confection des rapports, et enfin, les longues discussions dans les deux chambres sur un projet qui n'est même plus celui du gouvernement mais bien plutôt celui de la commission intéressée. Même quand la décision n'a pas un caractère flagrant d'urgence, la procédure est un obstacle à l'efficacité de la réforme envisagée.

Et M. Goguel voit dans cet état de chose une conséquence de la conception du XIX^e^ siècle, suivant laquelle le gouvernement devait se borner à exécuter les décisions du Parlement. Or, à cet époque, les problèmes économiques étaient mineurs et le Parlement pouvait se concentrer à loisir sur les réformes administratives, politiques et judiciaires qui ne nécessitaient pas une rapidité d'élaboration ou un secret très grands. Or, à l'heure actuelle, cette situation est complètement inversée, l'économique est omniprésent, ce qui amène le Parlement à déléguer un bon nombre de ses attributions aux gouvernements, faute de pouvoir, à la suite des lenteurs de la procédure, tout traiter par lui-même.

Il est certain que ce point de vue embrasse une grande partie de la réalité ; mais il faut à notre avis le combiner avec celui qui voit dans la démagogie une cause capitale de l'inefficience parlementaire.

---

(1) « En outre, pourquoi ne pas l'avouer, toute mesure de simplification menace certains intérêts, intérêts de personnes, de groupements, de circonscriptions. Tant que ces mesures sont à l'état de projets vagues, ces intérêts s'agitent ; ils cherchent à influencer les députés et à les gêner dans leur liberté et à empiéter sur l'intérêt général. De là, les discussions ardentes, passionnées et par là souvent interminables. Au contraire, la décision prise, même révocable, ces intérêts se calment peu à peu. Ils se résignent et acceptent de meilleure grâce le fait accompli. » (Chambre des députés, débats, *J.O.* du 6 février 1924, p. 511, cité par Rusu, *op. cit.*, p. 146).

(2) M. Mignon, « Nature et effets juridiques d'une technique législative d'exception mais d'utilisation répétée : le décret-loi », *D.*, 1948.1.141.

(3) H. Cannac, « Pleins pouvoirs et décrets-lois », *C.P.*, 19-20 juillet 1951, p. 4.

(4) Fr. Goguel, « La déficience du système parlementaire », Rev. *Esprit*, juin 1953, p. 853.

En effet, cette procédure n'est nuisible que dans la mesure où elle permet aux préoccupations électorales de se faire jour et de freiner ou d'amender les projets en instruction. Les deux éléments sont indissociables et complémentaires : il suffirait de supprimer l'un pour que le mécanisme fonctionne d'une manière à peu près satisfaisante. Malheureusement, toute la difficulté est là !

Ainsi donc, à la suite de ces causes, pendant tout le début du XX^e^ siècle, le Parlement prit l'habitude de confier aux gouvernements le soin de prendre certaines décisions qui étaient auparavant de son ressort.

La Constitution de 1875, en effet, avait ignoré, et pour cause, car ils ne s'étaient jamais manifestés encore, les décrets-lois et avait posé simplement le principe que « le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat ». Aussi, si ce n'est une hostilité en quelque sorte normale de certains groupes pour un procédé qui permettrait au Gouvernement de prendre des mesures qu'ils auraient refusé de voter, cette coutume ne pouvait rencontrer d'obstacles bien sérieux, sur le plan constitutionnel tout au moins. Le seul fait que la théorie de la délégation du pouvoir législatif ait pu être seulement soutenue le prouve aisément.

Ainsi, l'élément psychologique exigé pour la formation d'une coutume était réalisé : l' « *opinio juris* » ou, si l'on préfère peut-être, l' « *opinio injuria ne sit* ».

L'élément matériel, d'autre part, était indiscutablement établi à la veille de la seconde guerre mondiale : la répétition ne faisait de doutes pour personne.

Nous nous trouvions donc, à cette époque précédant la seconde guerre mondiale, titulaires d'un nouveau moyen d'action de l'exécutif, d'origine nettement coutumière.

Les résultats furent diversement appréciés : certaines mesures d'une utilité incontestable doivent leur existence à des décrets-lois : comment ne pas citer, par exemple, les décrets du 8 août 1935 relatifs au droit commercial et réglementant la faillite, la responsabilité des administrateurs de société, l'usure, le démarchage à domicile, etc. Comment oublier les trois cents décrets du 30 octobre de la même année, le décret-loi du 31 août 1937 réorganisant la S.N.C.F., le décret du 19 mars 1939 appelé Code de la famille, et nous en passons et des meilleurs.

Par contre, on reprocha à cette technique de permettre l'avènement à la réalité légale de « fonds de tiroirs de ministères » et « des produits de l'imagination des sous-chefs de bureau ».

Il faut convenir que les deux appréciations ont des arguments précis à leur appui.

Sur un autre plan, le contrôle parlementaire sur l'activité du Gouvernement s'avéra assez relatif et, le mécanisme se précipitant avec les événements, son aboutissement fut l'habilitation constitutionnelle conférée au Maréchal Pétain par la loi du 10 juillet 1940.

Ce dernier fait fut la cause des prises de position de presque tous les partis à la libération contre cette procédure. Ils rappelèrent à

leurs électeurs toutes les mesures impopulaires ou critiquables dont un décret-loi était la source et il fut entendu que la Constitution nouvelle les prohiberait.

Malheureusement pour elle, depuis 1948, tout le monde sait que les décrets-lois ont été pris et nous verrons qu'ils avaient réapparu avant cette date et avant même la promulgation de cette Constitution.

C'est pour cette raison, nous l'avons dit, que certains parlementaires projettent de régulariser la situation par un texte nouveau.

Mais, résoudre le problème constitutionnel ne saurait détruire les oritiques opposées au système, critiques touchant au résultat obtenu, nous l'avons dit, et qui s'accompagnent d'autres touchant au mécanisme et reprochant de donner au gouvernement une arme redoutable dont on ne sait trop ce qu'il fera.

Si la première est parfois, souvent peut-être, vérifiée (n'a-t-on pas vu un décret du 26 septembre 1949 venir réglementer la colombophilie civile?), la seconde, à notre avis, ne porte pas.

Prenons, en effet, l'exemple des trois lois dites de Pleins Pouvoirs accordées depuis la Libération : lois du 17 août 1948, obtenues par le gouvernement Marie, du 11 juillet 1953 dont usa M. Laniel et, enfin, du 14 août 1954, dont bénéficia M. Mendès-France.

Nous avons au départ trois gouvernements qui tous, une fois constitués, font pousser un cri de soulagement au pays : souvenons-nous de la débâcle économique de 1947, quand le plan Marshall venait jouer le rôle de ballon d'oxygène et quand il fallait tout réorganiser en fonction de lui. Souvenons-nous de cette fin de printemps de l'année 1953 quand il fallait bien enfin quelqu'un pour « aller aux Bermudes ». Souvenons-nous enfin de l'enthousiasme que souleva l'investiture de M. Mendès-France.

Le premier de ces gouvernements chut onze jours après l'octroi des pouvoirs spéciaux.

Le deuxième, un mois après, se débattait contre une grève quasi-générale que ses premières mesures avaient provoquée.

Le troisième perdit de son immense popularité chaque fois qu'un de ses actes s'attaqua à un intérêt.

L'âge des retraites, la betterave, l'alcoolisme et les bouilleurs de cru ont eu vite fait de ravaler ces sortes de *deus ex machina* qu'étaient leurs auteurs, au rang d'exécutifs conventionnels bien obligés de compter avec tous les pièges des scrutins parlementaires. On ne dresse pas un Parlement, sous le régime du 27 octobre 1946. Et celui-ci, après avoir consenti à se laisser faire violence, reprend toute sa popularité à son dompteur d'un jour, en abrogeant ou en lénifiant les textes impopulaires mais nécessaires qu'il a pris.

Seules les « réformettes » passent, les « fonds de tiroirs des ministères », et le procédé du décret-loi n'en est que plus discrédité.

Cela rappelle un peu la tactique de la mante religieuse qui, après l'accouplement, dévore son mâle à belles dents, si l'on peut dire.

L'usure dans l'opinion publique va précéder l'usure parlementaire et tout se terminera par un enterrement de première classe.

Et c'est le Parlement qui fait, à son tour, figure de sauveur. Mais pour longtemps cette fois-ci, car avant que quelqu'un ose désormais s'attaquer de nouveau aux réformes avortées...

Mais alors comment faire? Car, évidemment, tout ceci ne résout rien.

Deux procédés méritent de retenir l'attention, qui ont été employés dès la loi du 17 août 1948 afin de masquer autant que faire se pouvait l'usage de la technique des décrets-lois.

Le premier peut être appelé « Procédure d'assentiment tacite » : un projet de loi est déposé pendant un certain délai devant le Parlement et, s'il n'est ni modifié ni repoussé au bout de ce délai, il est applicable de plein droit par décret. Ainsi le Parlement peut être tenu pour responsable des textes aux yeux de l'opinion publique. Autre avantage, le Parlement sera obligé de se presser pour rester dans les délais, car s'il n'examine pas ces textes et si la mesure est impopulaire, gare aux élections! Il est pris à son propre piège.

Il est évident que ce procédé n'est pas très prisé des députés, d'où son emploi relativement assez rare.

Le second, qui souleva les protestations des juristes, est celui des « matières réglementaires par nature » : des matières entières, avec tous les textes qui les régissent sont confiées au gouvernement, et ceci définitivement, sans qu'une procédure de ratification soit prévue. Dès lors, des mesures seront prises par le gouvernement dans les mêmes conditions que lorsqu'il décide déjà du tarif des chemins de fer, du blé, du gaz, etc..., et ne provoqueront pas davantage de contestations.

Mais ce procédé est encore plus rare que le précédent puisqu'il n'a pas reparu depuis 1948, les théoriciens du Droit ayant rejoint les parlementaires dans sa critique.

Voilà pourquoi les meilleurs gouvernements, les plus populaires, ont les mains liées. Après s'être servi de l'opinion contre le Parlement, ce dernier leur rend la politesse et les oblige à se battre contre des moulins à vent.

Des décrets-lois essentiels sont bien pris, mais ou bien ils sont abrogés, ou bien des décrets d'application viennent, très tard, trop tard, en minimiser la portée. Xerxès faisant fouetter l'Hellespont avait plus de chances!

Dès qu'il agit, le gouvernement signe son arrêt de mort, il n'a plus qu'un sursis. La roche tarpéienne est décidément bien près du Capitole.

* * *

Nous venons de voir les critiques politiques et ce qu'il faut en penser. Ce sont elles qui ont le plus d'effet sur l'opinion publique. Ce sont celles sur lesquelles celle-ci se fonde.

Plus redoutables sont les critiques juridiques, nous voulons dire ici celles qui voient dans l'opération une délégation du pouvoir législatif essentiellement condamnable, car un organe institué par la Constitution comme l'est le Parlement ne peut pas déléguer l'essentiel de son pouvoir pour la bonne raison qu'il ne le possède pas à titre originaire. Pour répondre à cette critique, le seul moyen consiste, pour savoir s'il y a eu vraiment délégation, à chercher à découvrir la nature juridique exacte du décret-loi ou tout au moins à déterminer s'il est ou non une loi.

M. René Mayer, lors du débat de l'Assemblée Nationale sur ce qui devait rester le projet Pleven de 1951, avait tenté d'esquisser une conception politique du décret-loi ; il déclara en effet : « Il y a décret-loi quand le législatif délègue ses pouvoirs à l'exécutif pour prendre des mesures inconnues » (1), et plus tard, « lorsqu'on ne trouve dans la loi de pleins pouvoirs aucune limitation, aucun cadre, aucune précision » (2).

Cette idée, séduisante certes, ne résiste pas à la critique, car ainsi que le fit justement remarquer M. de Laubadère (*D.*, 1952, Chr., p. 35), même lorsqu'un décret-loi ne peut porter que sur des objets définis, il n'en est pas moins un décret doté d'une force juridique anormale, celle de la loi. Et ceci nous permet de voir d'emblée la difficulté d'avoir une conception politique exacte d'un acte qui a pour caractéristique essentielle de présenter des difficultés juridiques. M. de Laubadère nous dit donc qu'il est doté d'une force anormale, celle de la loi. Mais alors, est-ce une loi? Ou est-ce encore un règlement?

Il y a une hypothèse simple que l'on peut écarter dès le départ, c'est celle où le décret a été ratifié par le Parlement ; dans ce cas, en effet, tout le monde, nous le verrons, s'accorde pour y voir alors une loi.

Mais dans le cas d'absence de ratification, le problème reste entier : qu'est un acte administratif contre lequel le gouvernement ne peut plus rien, une fois les délais d'habilitation expirés?

Les diverses théories proposées, et parmi les deux principales, portaient des jugements très nets : pour la théorie de la délégation du pouvoir législatif, le décret-loi était une loi ; pour la théorie de la délégalisation, c'était un règlement. Mais ni l'une ni l'autre, par ces positions tranchées, ne rendaient compte de la transformation radicale qui se produisait à l'expiration du délai d'habilitation dans les pouvoirs du gouvernement :

Comment, s'il s'agit d'un règlement, le gouvernement ne peut-il plus agir au bout d'un certain délai fixé par la loi d'habilitation? Mais alors, s'il ne s'agit pas d'un règlement, et s'il s'agit d'une loi, ainsi que le voulait la théorie de la délégation, pourquoi le Conseil d'Etat accepterait-il d'examiner l'acte?

---

(1) Ass. Nat., déb., *J.O.*, 27 décembre 1951, p. 9850.

(2) *Ibidem*, *J.O.*, 4 janvier 1952, p. . 82

Qu'il admette l'une ou l'autre théorie, l'esprit est ë la torture, car il se heurte à la nécessité de la conciliation de deux contraires.

Ceci provient de ce que les théories veulent expliquer seulement ce qui se passe mais négligent complètement le problème de la nature juridique du décret-loi.

Et pour le trancher, il est impossible de ne pas recourir à Carré de Malberg et à deux de ses ouvrages : *Contribution à la théorie générale de l'Etat* et *La loi, expression de la volonté générale.*

Analysant les concepts de loi et de règlement, Carré de Malberg en arrive à deux conclusions :

A) La loi ne se caractérise pas par son contenu, mais par sa forme et par la force inhérente à cette forme.

B) La loi doit être définie, non par sa nature propre, mais par sa puissance spéciale de décision initiale.

Sur le premier point, la théorie formelle de la loi est complétée par l'idée d'intangibilité. En effet, la règle émise par la voie législative a une force supérieure, consistant : 1° en ce qu'elle prime et par conséquent annule toutes les règles préexistantes qui peuvent être en opposition avec elle ; 2° en ce qu'elle ne peut être modifiée ou abrogée elle-même que par une nouvelle disposition d'ordre législatif. « La loi a une portée statutaire » que ne possède point le règlement, et ce caractère découle de ce qu'elle est l'œuvre d'une autorité qui régit et domine toutes les autres autorités étatiques. Et cette autorité ne peut être qu'une assemblée élue par le corps des citoyens ou par un nombre relativement considérable d'entre eux. Ce qui amène Carré de Malberg à ne voir, par exemple, comme lois sous l'Ancien Régime que ces lois fondamentales du royaume qui n'émanaient pas du roi et s'imposaient à lui.

Il suit de là que le domaine de la loi est illimité. Le législateur va élever à la supériorité de matière législative tout objet, susceptible de réglementation, qu'il lui plaît d'évoquer à lui, de traiter par lui-même et d'incorporer ainsi au domaine de la législation statutaire.

Quant au deuxième point utilisé par Carré de Malberg pour dégager la notion constitutionnelle de loi, il a trait, rappelons-le, à la puissance d'initiative propre à la loi. A ce propos, il critique la conception doctrinale qui tend à établir un domaine réservé à la loi. Il nie l'existence d'une « matière législative » pour reconnaître celle « de puissance législative ». Seul le corps législatif a la puissance de statuer d'une façon initiale, autonome, libre. Et il conserve de ce fait leurs qualités de lois aux décisions du législateur ordonnant, par exemple, la construction d'un ouvrage public ou concédant une exploitation, décisions que d'aucuns qualifiaient de mesures administratives en forme de lois. A la différence du pouvoir exécutif, le législateur n'a pas besoin d'être habilité par aucun texte préalable pour prendre une mesure quelconque : il possède un pouvoir général et la loi a un caractère initial. Toute mesure particulière qui n'a été prévue par aucune loi en vigueur pourra être prise par le législateur et par le seul législateur.

Et à ceci s'ajoute le fait que seule une mesure législative pourra déroger à une loi antérieure alors qu'une mesure administrative sera liée par cette dernière.

Donc, retenons de ceci que la loi ne peut être définie que par la force qui lui est propre quant à ses effets et par la puissance initiale qui lui appartient, quant à son domaine ou objet : intangibilité, puissance inconditionnée.

On pourrait répondre à ceci que la loi est quand même conditionnée par la Constitution.

Carré de Malbert le nie dans *La loi, expression de la volonté générale.* « Sous le nom de pouvoir législatif, la Constitution n'a pas conféré aux chambres une compétence octroyée et d'attribution, mais elle a consenti à sa propre abdication ou peu s'en faut, en leur faisant l'abandon quasi-absolu de la puissance de tout régler. »

De plus, ajouterons-nous, les chambres étant libres de réformer la Constitution, le caractère conditionné que l'on pourrait vouloir reconnaître à sa loi, est précaire puisqu'il est possible au législateur de décider absolument de tout après une simple révision qui ne fera intervenir qu'une difficulté de temps. Une fois cette question de temps matériel réservée, tout est possible au Parlement. Le cadre établi par la Constitution est essentiellement déformable tant qu'une procédure de révision sera prévue.

Mais alors, essayons de transposer ces qualités reconnues à la loi sur le plan du décret-loi, afin de rechercher s'il possède ou non toutes ces caractéristiques et, partant, s'il participe du caractère législatif.

Plaçons-nous au premier point de vue d'abord : « La loi se caractérise par sa forme et par la force inhérente à cette forme », force qui, on s'en souvient, amène la loi à primer et à annuler les règles préexistantes et contraires à elle, et à ne pouvoir être abrogée elle-même que par une autre mesure à caractère législatif.

Du côté de la forme, il ne peut y avoir de doute possible : un décret-loi n'est pas une loi, puisqu'il n'est pas l'œuvre d'une Assemblée.

Par contre, si l'on se penche du côté des effets actifs inhérents à cette forme, il faut bien reconnaître que ces actes abrogent des lois aussi bien qu'une loi l'aurait fait. Donc, sur cet aspect du premier point, une incertitude peut subsister.

Le critère des effets passifs joue par contre d'une manière assez satisfaisante : sans doute un décret-loi, une fois le délai d'habilitation expiré, ne peut-il être abrogé par le gouvernement et, en ce sens, il peut paraître avoir la force d'une loi ; mais il ne faut pas oublier que le Conseil d'Etat, lui, peut encore les abroger à la seule condition classique que les délais du recours pour excès de pouvoir soient respectés. Ceci nous semble déterminant et, ne serait le doute relatif aux effets actifs du décret-loi, le premier terme de la définition de la loi nous permettrait d'en exclure radicalement le décret-loi.

Par contre, après examen du second point, l'esprit se sent complètement à son aise : « La loi se définit par sa puissance spéciale de décision initiale ».

Or, le gouvernement agissant par voie de décret-loi est loin d'exercer une initiative quelconque, de statuer d'une façon initiale, autonome, libre : car il dépend toujours de la loi d'habilitation qui lui a précisément conféré ses pouvoirs. Et lui, le gouvernement, ne pourrait en aucun cas, même en prenant tout le temps qu'il voudrait, réviser cette loi d'habilitation ainsi que peut le faire le législateur à l'encontre de la Constitution. Le gouvernement a une compétence liée, de manière plus ou moins serrée peut-être, mais liée cependant.

Donc un décret-loi n'a un caractère législatif que sur le plan de l'abrogation possible de la loi qu'il peut réaliser.

D'ores et déjà, ce seul caractère est insuffisant, mais si l'on veut lever le dernier doute, on peut avoir recours à la théorie de la délégalisation qui voit dans la loi d'habilitation un acte frappant de déchéance les lois régissant la matière dans laquelle le pouvoir exécutif pourra exercer son action. Ces lois étant frappées en quelque sorte de « *capitis diminutio* », leur abrogation par des décrets n'exige plus de ceux-ci une force que Carré de Malberg réservait à la loi.

Certes, la théorie de la délégalisation a été critiquée, mais elle a reçu d'autre part des cautions tellement valables qu'il n'est pas scandaleux de l'utiliser pour couronner un raisonnement déjà parvenu à son terme. Car il faut bien se dire que si Carré de Malberg a utilisé deux propositions pour définir la loi, c'est qu'il a estimé que chacune d'elles était insuffisante à elle seule.

Ainsi ne le répéterons-nous jamais assez, un décret-loi n'est pas une loi.

Voici donc une argumentation qui peut faire justice à la fois de la théorie de la délégation du pouvoir législatif que l'on voulut voir à la base du décret-loi, et de l'article 13 de la Constitution qui voulut les interdire en prohibant cette même délégation.

* * *

Mais alors, une fois ceci établi, comment définir juridiquement le décret-loi?

M. Capitant, lors des débats sur ce qui devait devenir la loi du 8 février 1946, dans une définition célèbre, a répondu : « C'est un décret qui modifie la loi. »

Le caractère lapidaire de cette définition lui ôte, à notre avis, un peu de caratère scientifique. En effet, cette définition ne permet pas d'éliminer du concept à qui elle s'adresse les actes pris pendant les périodes révolutionnaires par les gouvernements provisoires et qui sont pourtant radicalement différents, nous le verrons.

Deux ans et demi plus tard, quand l'Assemblée cherchait encore à se persuader qu'elle n'autorisait pas le gouvernement à prendre des décrets-lois, fut soutenue l'idée que les décrets-lois étaient des actes pris dans des matières législatives ; et comme alors la question se posait justement de définir les matières réglementaires, la majorité pensait ainsi éviter de créer des décrets-lois. Cette définition se rapproche à notre avis beaucoup plus de ce que nous pensons être la réalité mais sans l'atteindre cependant. On peut même dire que jusqu'au 10 juillet 1953, elle fut exacte. Mais l'apparition de la loi du 11 juillet 1953 eut pour conséquence inattendue de lui ôter toute rigueur. En effet, cette loi, de même que celle du 17 août 1948, autorisait le gouvernement à prendre des actes dans des matières qualifiées de réglementaires, mais seulement une différence fondamentale séparait les actes issus de ces deux lois : les uns, ceux autorisés par la loi de 1948, pouvaient intervenir sans considération de délai, alors que la possibilité de prendre les autres ne dépassait pas des dates précises.

Ainsi donc, malgré que les matières soient définies comme réglementaires, et, partant, non législatives, les actes qui devaient les régir dans l'avenir ne pouvaient avoir la même nature juridique car, une fois le délai imparti par la loi de 1953 expiré, le gouvernement ne pourrait plus rien contre les actes qu'il avait pris lui-même en exécution de cette loi.

Ainsi donc on ne peut baser une définition sur l'idée de matière réglementaire et d'autant moins que nous avons déjà dit que cette idée répugne au Droit constitutionnel français.

Mais elle n'aura pas été quand même inutile, car elle aura permis de toucher du doigt ce qui pour nous est la caractéristique essentielle du décret-loi, c'est-à-dire la précarité du pouvoir de l'exécutif sur lui : tant que le gouvernement ne disposera que d'un certain délai pour prendre un acte, tant qu'au bout de ce délai il ne pourra non seulement en prendre d'autres mais encore abroger ceux qu'il a déjà pris, ses actes seront des décrets-lois, de même que si une procédure quelconque de ratification parlementaire est prévue dans l'habilitation sans qu'un délai soit spécifié (ce qui est très rare en pratique) ; car alors la vocation qu'ont ces actes à devenir lois les fait dès lors participer à la nature du décret-loi.

Donc, on peut dire qu'un décret-loi est un acte capable d'abroger des lois et que le gouvernement, à la suite d'une habilitation parlementaire, ne peut prendre que pendant un certain délai, ou sous réserve d'un dépôt aux fins de ratification.

* * *

Nous avions donc démontré qu'un décret-loi n'est pas une loi et nous venons de montrer comment il n'est pas un acte administratif ordinaire, essayons maintenant de faire ressortir tout ce que cet acte a de spécial.

Une telle entreprise serait déjà de nature à satisfaire le goût que peut avoir le juriste pour les distinctions subtiles, si le décret-loi

était quelque chose d'immuable, mais tout se complique étrangement lorsque l'on se rend compte que trois phases peuvent être différenciées entre le moment où le décret-loi est promulgué et celui de son abrogation possible ; trois phases au cours desquels cet acte acquiert des qualités et des propriétés radicalement différentes.

— La première phase est celle qui s'écoule pendant la durée de l'habilitation gouvernementale ; alors le gouvernement peut tout : prendre des décrets-lois, abroger les lois par leur intermédiaire et abroger lui-même les décrets-lois qu'il vient de prendre. D'un autre côté, le Conseil d'Etat peut lui aussi les abroger.

— La deuxième période s'ouvre lors de l'expiration des « pouvoirs spéciaux » du pouvoir exécutif : ce dernier ne peut plus ni prendre d'autres textes, ni même abroger ceux qu'il a déjà pris ; et cette période s'achève avec la ratification parlementaire du décret-loi, si elle se produit. Sinon, cette situation se perpétuera jusqu'à l'abrogation du décret-loi par une loi, ou son annulation par le Conseil d'Etat qui va rester encore possible dans les délais du recours pour excès de pouvoir.

— Au cours de la troisième phase enfin, le décret-loi, ratifié, est converti en loi, et ni le gouvernement ni le Conseil d'Etat ne peuvent plus rien contre lui.

Que penser de tout ceci?

Seul le régime contentieux est logique : tant qu'il n'y a pas eu ratification, c'est-à-dire transformation en loi, le Conseil d'Etat considère le décret-loi comme ce qu'il est : un acte administratif.

Par contre, c'est dans le régime constitutionnel que s'interpénètrent et se combattent les caractères de lois et de règlements que possède le décret-loi :

— Pendant la première phase, le décret-loi n'a que l'effet actif de la loi, il peut abroger des lois (si tant est que l'on repousse la théorie de la délégalisation ; si on l'admet, il n'y a aucun effet de la loi à ce moment).

— Pendant la deuxième phase, c'est l'effet constitutionnel (et non contentieux) passif de la loi qui est acquis : le gouvernement ne peut plus rien contre lui, seule une loi peut abroger. Le décret-loi devient constitutionnellement intangible.

Et ces deux effets actif et passif de la loi se perpétuent évidemment à travers la troisième phase, puisqu'alors le décret-loi est véritablement une loi.

Le décret-loi n'a de la loi que les effets constitutionnels, et il ne les acquiert que successivement : le temps lui confère les attributs de la loi : d'abord actifs, ensuite passifs.

On peut donc dire que **le décret-loi a une vocation législative**, et si dans la plupart des cas il n'acquiert que les effets de la loi faute de ratification, le processus normal comporte cette tension vers la qualité législative.

Et, dès lors, on pourrait affirmer que le décret-loi n'est qu'un procédé extraordinaire d'élaboration législative, où le projet

gouvernemental serait applicable immédiatement et en tant que tel, et où cette élaboration serait dégagée de toutes ses formalités et contraintes parlementaires.

* * *

Après ces quelques vagues réflexions sur des idées très générales inspirées par la notion de décret-loi, nous allons maintenant examiner la question sous un angle un peu plus étroit et envisager ce que va être le contenu des pages qui vont suivre.

Le sujet s'est limité à la notion de décret-loi sous la IV^e^ République, non seulement parce que c'est un problème suffisamment vaste malgré les apparences, non seulement parce qu'il constitue un exemple de renouvellement de l'Histoire en lui seul, mais encore parce qu'il est un test de ce renouvellement dans la IV^e^ République elle-même.

En effet, alors que le retour à la Constitution de 1875 avait été formellement rejeté par la Nation au moyen d'un referendum, le seul groupe politique relativement organisé qui l'ait soutenu, le Parti Radical, étant sorti de la guerre très diminué, nous assistons, depuis ce rejet, à un retour plus ou moins voilé aux idées de 1875. Parallèlement d'ailleurs, le Parti Radical et la Droite ont retrouvé une représentation très sensible au Parlement et, les Indépendants s'étant joints à eux, il se produit une sorte de nostalgie de cette Constitution qui fut si critiquée mais qui, au fond, ne semble pas avoir été éclipsée par celle qui lui succéda.

Un premier fait fut significatif : la transformation des conseillers de la République en sénateurs, puis, après une accalmie, nous avons assisté à un assaut partiel : navette, investiture, initiative des lois ; maintenant, on songe à légaliser les décrets-lois et la dissolution, autant de signes de ce sourd appel aux principes de 1875.

Donc, le retour des décrets-lois n'est pas un fait isolé et, à ce titre, il est intéressant de suivre son évolution, mais pourquoi, précisément, ce retour si brusqué?

Sa cause en est la faillite patente du régime d'Assemblée : les Constituantes, par réaction contre les années de pouvoir autoritaire du régime de Vichy, puis du Gouvernement provisoire, tombèrent dans l'excès contraire : le Gouvernement n'est plus, le 27 octobre 1946, qu'un navire démâté réduit à l'état de ponton ballotté par les flots.

Sa première réaction, mises à part quelques lois d'habilitation isolées, fut plutôt une réaction d'auto-défense quand il retourna contre l'Assemblée la question de confiance aussi souvent que cela se révéla nécessaire pour faire aboutir des projets de lois qui, sans la menace de démission et, partant, de dissolution, n'avaient que peu de chances d'être acceptés.

Mais cette arme avait assez d'inconvénients pour que la plupart des gouvernements aient demandé, depuis huit ans, et avec une étonnante régularité, des pouvoirs spéciaux, permanents ou non, mais permettant de raréfier le recours au double tranchant du

scrutin de confiance. Ce fut un leit-motiv dont le fond était l'accroissement du pouvoir réglementaire.

Le concept est donc en pleine vie actuellement et c'est là la dernière des raisons que nous invoquerons pour cette étude.

Cette raison pourrait d'ailleurs se retourner contre nous du fait du manque de recul qui en est le revers logique. C'est pourquoi nous commencerons cet ouvrage en prenant appui sur une base solide et certaine qui sera trouvée dans l'étude rapide et syncrétique de ce que fut le décret-loi sous la IIIe République, et pour laquelle la thèse de M. Rusu nous servira de guide magistral.

La pratique même, les réactions doctrinales et jurisprudentielles nous fourniront ainsi un matériau précieux qui pourra nous servir à amalgamer les données jeunes, évolutives et désordonnées que nous pourrons découvrir par la suite, au cours de nos investigations dans l'histoire de la IVe République.

Tel sera donc l'objet auquel sera consacré le chapitre préliminaire de cette étude.

La première partie sera le cadre réservé à la recherche des textes habilitant l'exécutif à modifier des lois dont le Gouvernement fut le bénéficiaire depuis la Libération et parmi lesquelles les quatre lois des 17 août 1948, 11 juillet 1953, 14 août 1954 et 2 avril 1955 tiendront une place d'honneur.

Nous consacrerons, d'autre part, de longs développements à l'étude des deux projets de Constitution et, plus précisément, des dispositions qui furent longtemps regardées unanimement comme interdisant la réapparition de toute tentative de législation par décret.

Une fois établies ces bases pragmatiques, la seconde partie développera le côté juridique de la question des décrets-lois sous la IVe République, c'est-à-dire le problème de leur existence même et celui de leur constitutionnalité.

Enfin, une étude contentieuse clôturera cet aspect juridique du problème.

En concluant, nous constaterons que le phénomène des décrets-lois n'est pas un fait isolé et qu'il s'est réalisé dans la plupart des grandes démocraties occidentales dans lesquelles il s'est révélé le contre-poids essentiel de ce qui est le fondement même de la démocratie : le régime parlementaire.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Le premier cycle de décrets-lois

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

LE PREMIER CYCLE DE DÉCRETS-LOIS

Nous allons avoir affaire à une notion qui, il faut bien le reconnaître, est ambiguë de bout en bout : jusqu'au terme de décret-loi qui est assez impropre car il prête à confusion.

Il y a, en effet, deux catégories de décrets-lois qui ont certes quelques points communs, mais qu'il va falloir, au préalable, bien différencier.

Les « vrais » et les « faux » décrets-lois alternent dans notre Histoire depuis près de trois quarts de siècle, car ils répondent tous deux à deux nécessités différentes.

Il n'est de notre propos que d'étudier une seule de ces catégories, que nous nous attacherons à distinguer de l'autre, et dont nous suivrons le développement quantitatif et juridique, afin d'avoir déjà, à la fin de ce chapitre, une sorte de bilan, de tableau synoptique pour ainsi dire, de ce qu'est le décret-loi ; mais de ce qu'est le décret-loi pour un observateur impartial au moment où cet acte juridique après avoir atteint son apogée, disparaît avec le système constitutionnel de 1875 qui l'avait engendré.

Ceci constitue le déroulement de ce chapitre, et dégager la notion de décret-loi fera l'objet de sa première section.

SECTION I

La notion de décret-loi

Nous venons donc d'annoncer deux catégories d'actes juridiques dénommées semblablement, ce qui est, à la vérité, assez rare dans notre Droit français ; quelles sont-elles?

La première apparue, chronologiquement, est le décret-loi dit « révolutionnaire », acte d'un gouvernement de fait.

La seconde est celle des décrets-lois pris sur habilitation législative, que nous qualifierons pour la commodité et provisoirement de « constitutionnels », entendant par là qu'ils apparaissent dans une période où une constitution est en vigueur, que celle-ci les prévoie ou qu'elle les ignore.

Le décret-loi révolutionnaire intervient, et son nom même l'indique, pendant une période troublée où la Constitution est suspendue ou bien n'a jamais existé.

Pourquoi ce terme double de décret-loi?

« Décret », car il est l'œuvre d'un gouvernement, de l'exécutif.
« Loi », car il va, soit abroger une loi formelle, soit réglementer une matière régie par une loi dans un régime démocratique (1).

Ces points sont, nous le verrons, les seules ressemblances entre les deux catégories.

Nous rencontrons en France de tels actes en 1848 (du 24 février au 4 mai), après le coup d'Etat du Prince-Président, le 2 décembre 1851 jusqu'au 29 mars 1852 et à la naissance de la Troisième République, avec le Gouvernement de la Défense nationale, du 4 septembre 1870 au 12 février 1871.

Pendant ces périodes troublées, un gouvernement de fait (c'est-à-dire un gouvernement arrivé au pouvoir à la suite d'un coup d'Etat, mais qui exerce une autorité effective sur tout le pays) n'a pour ainsi dire aucune limite, si ce ne sont, comme le dit M. le Professeur Duverger (2), les Principes et l'Idéologie qui le guident.

En tout état de cause, les possibilités de contrôle sont assez vagues.

Une fois la légalité rétablie, les décrets-lois révolutionnaires pourront être abrogés mais seulement par le moyen d'une loi (C.E., 28 novembre 1875, élections de Maisons-Alfort, *D.P.* 1874. III.68 ; Cass. Crim., 8 juin 1871, Delvallée, *S.*, 1871.1.109), ou par d'autres décrets-lois.

Le décret-loi constitutionnel est, à notre avis, sensiblement différent :

— Les circonstances de leur apparition ne sont pas les mêmes : révolutions, troubles, pour l'un ; périodes de crise — dans la majeure partie des cas, économique ou financière — pour l'autre ; mais, point essentiel, dans ce cas, il y a un Parlement et, évidemment, une Constitution, qui devront être respectés ;

— L'un a un champ d'action quasi illimité, seuls des principes le bornent et nous savons que les principes évoluent vite au cours des révolutions ; tandis que l'autre a un programme tracé par une loi, dite d'habilitation : dans ce cas, son champ d'action sera limité, s'il est défini, par « l'objet » précis de la législation par décret, par exemple « user de réciprocité en matière de droits de douane »; moins limité peut-être, mais discernable encore, si ce n'est que le but de l'habilitation gouvernementale est mis en avant, par exemple : « Sauver le Franc » ;

— Enfin, différence fondamentale, le décret-loi révolutionnaire ne craint rien d'un recours en annulation : **c'est une loi plus qu'un décret**. Le décret-loi constitutionnel, lui, s'il n'est pas ratifié postérieurement, peut être examiné par le Conseil d'Etat et, par la suite, annulé : **c'est plutôt un décret** (3).

---

(1) Le Doyen Hauriou le définissait en ces termes : « Les textes émanant de coups d'Etat ou de révolutions portent chez nous le nom de « décret-loi » parce qu'ils ont été généralement rendus sous forme de décrets réglementaires du Pouvoir Exécutif et que cependant, ils ont eu la valeur de lois, parce qu'ils portaient sur des matières du domaine de la loi. » (M. Hauriou, *Précis de Droit constitutionnel*, 2e éd., p. 33, note 17.)

(2) et (3) M. Duverger, *Cours de Droit administratif professé à la Faculté de Droit de Bordeaux*, 1948-1949.

L'opinion dominante de la doctrine distingue ces deux catégories en en faisant de « vrais » et de « faux » décrets-lois, le qualificatif de « vrai » étant réservé aux décrets-lois révolutionnaires.

C'est ainsi que le doyen Duguit considère que le terme de décret-loi appliqué à la législation par décret est une expression « complètement inexacte » (1), que M. Mignon intitule une des sections de son ouvrage sur la matière : « Les règlements improprement appelés décrets-lois » (2).

Par contre, M. Rusu leur découvre « la même nature juridique, les mêmes caractères distinctifs et les mêmes effets de Droit » (3).

Pour les raisons citées ci-dessus, nous pensons qu'il faut les différencier nettement, tout en gardant avec regret, faute d'un terme plus commode, ce mot de décret-loi pour désigner les décrets pris en matière législative sur habilitation parlementaire. Désormais, nous n'emploierons plus, comme nos illustres prédécesseurs, le mot décret-loi que dans cette dernière acception.

Ayant ainsi tracé les contours de l'objet de cette étude, nous allons maintenant retracer son évolution jusqu'à son aboutissement extrême : l'Acte constitutionnel n° 2, du 11 juillet 1940.

SECTION II

La pratique des décrets-lois

Les décrets-lois, sauf quelques exceptions pendant la guerre de 1914-1918, ne jaillirent pas spontanément sur la scène politique ; chaque fois, cette entorse au principe de « la supériorité des lois sur tout acte du pouvoir exécutif » (4) nécessita une autorisation de l'organe sur les fonctions duquel le gouvernement va empiéter, c'est-à-dire du Parlement.

Celui-ci va émettre ce que l'on appelle couramment une « loi d'habilitation » qui va devenir peu à peu une loi de pleins pouvoirs, en fait. Car telle est l'évolution à laquelle nous allons assister.

D'abord habilitant exceptionnellement le gouvernement à légiférer sur un objet précis, elle deviendra peu à peu un blanc-seing général.

Nous avons, dans l'Introduction, envisagé les éléments moteur de l'apparition des décrets-lois, penchons-nous maintenant sur l'obstacle possible : la Constitution de 1875.

Celle-ci, dans son article premier, établit :

« Le Pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des députés et le Sénat. »

---

(1) L. Duguit, *Traité de Droit constitutionnel*, 2e éd., 1924, tome IV, p. 744 et s.

(2) M. Mignon, *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du Droit public*, thèse Lille, 1938.

(3) D. Rusu, *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, thèse Bordeaux, 1942.

(4) M. Waline, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6e éd., p. 22.

Il n'était évidemment pas bien difficile de passer à côté, et c'est ce que tenteront, avec plus ou moins de succès, les théories de la délégation, puis de la délégalisation.

Nous les retrouverons plus tard, car il ne sera question ici que du déroulement des faits.

§ 1. — Les signes précurseurs.

La première apparition de décrets-lois peut être trouvée dans les mesures qu'une **loi du 14 décembre 1879** inaugura : là, résident tous les traits principaux de nos modernes lois d'habilitation de la Quatrième République.

L'article 5, en effet, était ainsi conçu :

« Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini par le § 1 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, des crédits supplémentaires et extraordinaires pourront être ouverts provisoirement par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été délibérés et approuvés en Conseil des Ministres : ils indiqueront les voies et moyens qui seront affectés aux crédits demandés. Ces décrets devront être soumis à la sanction des Chambres dès leur prochaine session. »

Toutes les phases de l'opération se perpétueront jusqu'à nos jours, mais est-il besoin de signaler l'entorse faite au monopole budgétaire du Parlement et surtout le précédent ainsi créé?

Ce n'est point autre chose que l'entrée, d'emblée, du décret-loi dans la Constitution, quatre ans à peine après son élaboration.

Puisque le procédé avait un caractère aussi « officiel », il n'y avait pas de raison de n'y point recourir de nouveau ; c'est ce qui se produisit avec la **loi du 29 mars 1887**, prise en matière douanière cette fois.

Elle permet au Gouvernement, en cas d'absence des Chambres, de diminuer le tarif douanier de certains farineux alimentaires dans le cas où le prix du pain s'élèverait « à un taux menaçant pour l'opinion publique ». Les mesures devaient être ratifiées par décret dès la première réunion des Chambres.

Une autre loi, plus importante, lui succède **le 11 février 1892**, dont l'article 8 permet au Gouvernement des représailles douanières rapides, dans le cas d'augmentation de leurs tarifs par les pays étrangers.

Un pas de plus en avant est effectué par la célèbre **« Loi du Cadenas », 13 décembre 1897.**

Ici, apparaît un système original et assez révolutionnaire : le Gouvernement pouvait rendre immédiatement exécutoire par décret toute mesure figurant dans un projet de loi et tendant à élever les droits de douanes, dès l'instant que ces projets étaient déposés au Parlement.

Ceci offrait une rapidité d'action incomparable donc, par voie de conséquence, le maximum d'efficacité ; et d'autant plus que la loi précisait plus loin que « le Gouvernement prendra toutes les

mesures nécessaires pour que ce décret-loi, dès le lendemain de la présentation du projet de loi, soit inséré au *Journal Officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux des Douanes ».

Il faut attendre maintenant la première guerre mondiale pour voir reparaître le procédé.

Deux lois du 5 août 1914 le révèlent :

La première étend le champ d'action de la loi du 14 décembre 1879, précitée, aux « besoins de la Défense nationale » ; la seconde permet la prorogation par décret des échéances des valeurs négociables.

Ces deux lois ayant redonné au Parlement l'habitude de se dessaisir, aussitôt après, le Gouvernement va émettre, jusqu'au 9 janvier 1915, **une soixantaine de décrets** portant sur l'organisation militaire, la fonction publique, la liberté du commerce et de l'industrie, et jusqu'à l'exercice du droit de propriété.

Tout cela avait été pris arbitrairement, sans une quelconque loi d'habilitation. Ce fut le règne « de l'illégalité nécessaire » (1).

Le Gouvernement invoqua l'absence des Chambres, l'état de nécessité, jusqu'à la présomption même de l'intention du législateur et obtint la ratification de ces décrets par les lois du 17 mars 1915 (23 décrets), 30 mars 1915 (32 décrets), 10 avril 1915 (2 décrets).

Ce fut surtout l'idée de nécessité que retint le Parlement ; de son côté, le Conseil d'Etat forgeait la théorie des pouvoirs de guerre que nous retrouverons plus loin.

C'en était peut-être trop, et le Parlement eut un sursaut : la victime en fut Aristide Briand qui vit sa demande de pleins pouvoirs rejetée le 30 décembre 1916. Il est vrai qu'il avait peut-être trop demandé !

Son projet autorisait le Gouvernement à prendre par décrets rendus en Conseil des Ministres (on ne parlera plus désormais du Conseil d'Etat), « toutes mesures qui, par addition ou dérogation aux lois en vigueur, seront commandées par les nécessités de la Défense nationale, en ce qui concerne la production agricole ou industrielle, l'outillage des ports, les transports, le ravitaillement, l'hygiène et la santé publique, le recrutement de la main-d'œuvre, la vente et la répartition des denrées et produits, leur consommation ».

Et là ne se limite pas le projet, puisqu'il ajoute : « il pourra être appliqué à chacun de ces décrets des pénalités **à fixer** dans des limites qui ne dépasseront pas six mois d'emprisonnement et dix-mille francs d'amende ».

On était loin de l'article 471-15° du Code pénal !

L'hostilité fut telle que Briand renonça à son projet.

Le Parlement ne put garder longtemps cette prise de position énergique, et **le 10 février 1918**, il céda une fois de plus, dans le domaine du ravitaillement cette fois : les denrées servant à l'ali-

(1) H. CANNAC, *op. cit.*

mentation du bétail ou des hommes se voyaient régies à tout stade de la production à la consommation par des décrets. Le combustible lui-même était rattaché à ce régime. Jusqu'à la flotte marchande entière qui pouvait être réquisitionnée par le même procédé. Dans toutes ces applications, la ratification devait être demandée dans le mois qui suivait la promulgation.

A la fin de la guerre, nous trouvons encore un dernier point d'intervention gouvernementale dans le domaine législatif avec la **loi du 17 octobre 1919** : ce texte permettait au Gouvernement d'appliquer, par décret, à l'Alsace-Lorraine, « les dispositions de la législation française dont l'introduction présenterait un caractère d'urgence ».

Désormais, l'ère des escarmouches est close et les empiètements gouvernementaux devaient présenter des tendances beaucoup plus générales, devaient être des attaques de beaucoup plus grande envergure contre le monopole législatif réservé aux élus de la nation ; et nous allons assister à un déroulement régulier jusqu'en 1940, qui verra croître sans arrêt les abdications parlementaires.

§ 2. — Les lois de pleins pouvoirs.

1924. — La décadence financière et économique française est commencée ; Poincaré, pour essayer de redresser la situation, se décide à solliciter un élargissement de ses pouvoirs.

Il demandera moins que Briand, se montrant plus souple peut-être que celui qui fut pourtant, une quinzaine d'année durant, le chef de la diplomatie française.

Le 22 mars 1924 est adoptée une loi prescrivant un milliard de francs d'économies au minimum et autorisant toutes réformes administratives qui seront nécessaires nonobstant les lois en vigueur. Six mois étaient alloués pour le dépôt des décrets en vue de la ratification. Ceux-ci ne virent d'ailleurs jamais le jour, la majorité parlementaire ayant changé à la suite d'élections, deux mois après.

Ces pouvoirs, en l'occurrence, n'étaient accordés que pour deux mois, aussi peut-on se demander l'utilité logique de la loi du 10 mars 1925, abrogeant l'octroi de ces pouvoirs spéciaux, huit mois après leur expiration normale...

Deux ans passent ; Aristide Briand, de nouveau Président du Conseil, se trouve devant une situation qui frôle la catastrophe. Il s'adjoint Caillaux et, le 16 juillet 1926, retombe dans son erreur de 1916 et demande des pouvoirs qui, par leur caractère vague, sont jugés inadmissibles par la Chambre dont le Président, Edouard Herriot, quitte sa place pour aller « dans l'arène », défendre les « droits sacrés du Parlement » (1).

Qu'avait demandé Briand?

---

(1) Cité par Rusu, *op. cit.*, p. 153.

Le droit de « prendre par décrets délibérés en Conseil des Ministres toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie ».

C'était huit ans trop tôt.

Et, fait très curieux, c'est encore Poincaré qui, sans attendre cinq ans cette fois, mais seulement deux semaines, obtint des pouvoirs semblables à ceux que le Parlement lui avait déjà accordés le 22 mars 1924.

C'était encore d'une réforme administrative qu'il était question dans la **loi du 3 août 1926**, par « suppression ou fusion d'emplois, d'établissements ou de services ». La même loi permettait également, par ses articles 13 et 15, le « rajustement des droits de douanes ».

Par deux fois, Briand avait ouvert le chemin à Poincaré et, là où ses grands coups de hache ne devaient pas aboutir, il avait suffi d'un coup de canif de l'Ancien Président de la République.

Comme on le sait, le redressement escompté eut lieu et, du fait qu'il n'y avait plus besoin de « législation de combat », nous devons laisser passer la crise économique et attendre le **23 décembre 1933** pour trouver encore une loi d'économie administrative de trois cent millions qui n'eut pas le temps d'être utilisée par suite de la chute du ministère.

Aussi, **le 28 février 1934**, nouvelle demande gouvernementale.

Ce jour-là, ce ne fut autre chose que le dernier projet Briand qui fut adopté.

Le même jour, l'article unique d'une autre loi autorisait la modification du tarif douanier. Faute de ratification le 15 mars 1935, ces décrets devaient être abrogés.

Désormais, chaque année, allait surgir une nouvelle loi et même le plus souvent apparaissaient à la fois une « loi de redressement financier » et une loi accordant des pouvoirs spéciaux en matière douanière : la loi du 29 décembre 1934 proroge ainsi les pouvoirs donnés par cette dernière loi du 28 février 1934 sur les tarifs douaniers.

Un bref sursaut de la Chambre fut assez éphémère :

Le 28 mai 1935, elle refuse au gouvernement de M. P.-E. Flandin les pleins pouvoirs mais, dans ce cas, c'est en raison de « l'incapacité » (1) de ce gouvernement qu'elle s'y oppose.

Le 4 juin, c'est à celui de Fernand Bouisson qu'elle fait subir le même sort en lui reprochant cette fois une menace de décret de clôture sitôt les pleins pouvoirs accordés. Mais le Président du Conseil avait eu, au cours du débat, des paroles prophétiques :

« Nous voulons des pouvoirs étendus pour les raisons qu'on vous a indiquées. Et vous n'y échapperez pas. Si vous y échappez aujourd'hui, vous n'y échapperez pas demain. » (2)

---

(1) Chambre des députés, Débats, *J.O.* du 29 mai 1935.
(2) Chambre des députés, Débats, *J.O.* du 5 juin 1935, p. 1778.

Ce ne fut pas le lendemain peut-être, mais trois jours après, le 8 juin, qu'apparurent de nouveaux pleins pouvoirs avec pour but la défense du franc et la lutte contre la spéculation.

Le bénéficiaire de cette marque de confiance n'était autre que Pierre Laval.

L'année 1936 ne fut caractérisée que par deux lois d'habilitation en matière douanière : celles du **26 février** puis du **13 août**.

Mais c'est avec l'année 1937 que l'on vit l'illustration flagrante de la précarité des positions politiques les plus acquises, quand Léon Blum, hissé au pouvoir par la victoire électorale du Front Populaire, demanda à son tour les pleins pouvoirs financiers.

Semblablement, la Droite brûla ce qu'elle avait adoré et refusa. Battue à la Chambre, elle triompha au Sénat qui rejeta même un texte transactionnel et, le 27 juin, Léon Blum démissionnait.

Toujours aussi logiquement, trois jours après, le 30 juin, nouvelle volte-face du Parlement, accordant à Camille Chautemps ce qu'il avait refusé à Blum.

Le même processus se renouvelle, **les 5 et 13 avril 1938** : Edouard Daladier obtient des pouvoirs qui gagnent maintenant le domaine de la Défense nationale. Léon Blum, une semaine auparavant, avait échoué, une fois encore, devant le même programme (1).

On pourrait rapprocher ces deux échecs de ceux de Briand, mais il subsiste cependant une différence assez notable : Poincaré obtenait plus que Briand tout en demandant moins, tandis que Blum fut battu, non sur un but différent, non sur des moyens différents, mais par suite d'une méfiance à l'égard des méthodes envisagées.

Et cette fois, à peine le délai de vigueur des pouvoirs spéciaux expiré, à peine les Chambres revenues en session, il fallut d'autres décrets-lois dont l'auteur devait être encore le gouvernement de M. Daladier et visant seulement de nouveau le redressement économique et financier.

Ils furent rendus possibles par une loi du **5 octobre 1938**.

C'est d'ailleurs la dernière fois que se rencontre une loi d'habilitation limitée, autant que dire se peut, au redressement économique et financier. En effet, la tension internationale augmentait et, **le 19 mars 1939**, le Gouvernement était autorisé, jusqu'au 30 novembre, à prendre « les mesures nécessaires à la Défense du Pays ». Edouard Daladier bénéficiait, une fois de plus, de cette délégation.

A l'expiration de ces pouvoirs, le Pays était en guerre et le Gouvernement qui, d'après l'article 36 de la loi du 11 juillet 1938

---

(1) Il est à signaler qu'alors que le Gouvernement avait, jusqu'à présent, demandé, parallèlement aux lois d'habilitation économique et financière, que des pouvoirs spéciaux lui soient accordés en matière douanière, ce qu'il avait obtenu chaque fois par une loi distincte, il prit, le 17 juin 1938, un décret-loi sur cette matière, alors que la dernière habilitation spéciale qu'il ait eue était expirée depuis le 31 janvier 1938. Il s'agit du décret-loi du 17 juin 1938. (*J.O.*, 26 juin, p. 7333.)

sur l'organisation de la Nation en temps de guerre, avait une habilitation budgétaire réduite, fit transformer cet article 36 en une habilitation générale. Il n'est que de lire le texte définitif pour se faire une idée de l'abdication totale du Parlement :

Article unique de la **loi du 8 décembre 1939** :

« L'article 36 de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la Nation en temps de guerre est modifié ainsi qu'il suit :

» *Art.* 36. — Pendant la durée des hostilités, les Chambres exercent leurs pouvoirs en matière législative et budgétaire comme en temps de paix. Toutefois, en cas de nécessité immédiate, le Gouvernement est autorisé à prendre, par décrets délibérés en Conseil des Ministres, les mesures imposées par les exigences de la Défense nationale. Ces décrets sont soumis à la ratification dans un délai de un mois et, en cas d'absence des Chambres, dès leur première réunion. »

Donc, le pouvoir législatif passait entièrement entre les mains du Gouvernement dès que certaines conditions, à vrai dire assez vagues, se trouvaient réunies.

Un seul domaine demeurait réservé au Parlement, et par la Constitution, et en termes formels : c'était le domaine constitutionnel. Seuls, la Chambre des députés et le Sénat, siégeant ensemble, pouvaient intervenir en cette matière.

Dans le désordre engendré par les revers de 1940, ce dernier « fief » législatif disparut à son tour et le pouvoir constituant fut lui aussi délégué à l'exécutif par la **loi du 10 juillet 1940**.

Le lendemain même, un texte : l'Acte constitutionnel n° 2, conférait au Chef de l'Etat, le Maréchal Pétain, « l'exercice du pouvoir législatif ».

C'était l'aboutissement extrême du mouvement.

* * *

Si nous jetons un regard d'ensemble, il en résulte qu'en quinze ans, de 1924 à 1940, le Gouvernement obtint onze fois des pouvoirs extraordinaires, sans compter les lois d'habilitation en matière douanière, ce qui permet à M. Waline de dire : « Entre le 1er mars 1934 et le 1er juillet 1940, sur 76 mois, la France a été 31 mois et demi sous le régime des décrets-lois, et entre le 1er juillet 1937 et le 1er juillet 1940, 22 mois et demi sur 36. » (1)

C'est évidemment beaucoup. Mais si l'on se penche du côté des causes de cet état de choses, il faut reconnaître aussi que les pouvoirs exceptionnels étaient quand même justifiés par des circonstances également exceptionnelles : suites de la guerre 1914-1918, reconstruction des ruines, crise économique de 1930, le réarmement, la crise internationale de 1938, la guerre de 1939. Il en aurait fallu moins pour transformer un pays riche en 1914 en un pays saigné à blanc.

---

(1) Marcel WALINE, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6e éd., p. 26.

Devant une telle anémie, il fallait un remède énergique et il n'est pas certain que l'on aurait pu trouver quelque chose de plus adéquat.

Nous en avons ainsi terminé avec la partie historique de notre étude rapide du décret-loi « première manière », nous allons désormais nous cantonner au côté juridique du problème.

SECTION III

Réactions doctrinales et jurisprudentielles

Devant un tel phénomène, qui se répéta et prit si rapidement une telle extension, la Doctrine se devait de prendre une position et, menacée de l'accusation de juger d'une tour d'ivoire, cette position ne pouvait être purement négative. Il fallait trouver une explication à cette « suspension du principe de la hiérarchie des actes juridiques » (1).

D'autre part, le dilemme en face duquel se trouvait le juriste était de taille : comment un décret peut-il d'abord abroger une loi et être ensuite lui-même annulable par le Conseil d'Etat qui n'a jamais eu la possibilité d'examiner la constitutionnalité d'une loi? *Quid* de cette nouvelle notion juridique, de ce nouveau « Janus bifrons »? Loi pour les uns, décret à l'égard des autres !

Car la Jurisprudence eut évidemment à prendre position, elle aussi, étant juge des actes des administrateurs et, par là même, influença aussi la Doctrine déjà émue par l'*opinio juris* qui favorisa l'éclosion et le développement du phénomène.

Cependant, avant d'avancer plus loin cette section, il est bon d'examiner une question préalable : celle des décrets-lois pris pendant la guerre de 1914-1918 (cités plus haut) sans la moindre loi d'habilitation, qui se permirent de s'attaquer à des lois et furent plus tard ratifiés (2).

Les opinions doctrinales et jurisprudentielles convergent et peuvent être notamment retrouvées avec l'arrêt Heyries et une note du doyen Hauriou (*S.* 1922.III.49) : un décret du 10 novembre 1914 avait suspendu l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui exigeait la communication du dossier dans le cas de répression disciplinaire des fonctionnaires.

Mais le Conseil d'Etat jugea que, pendant les hostilités, la communication en question était « de nature à empêcher, dans un grand nombre de cas, l'action disciplinaire de s'exercer et d'entraver le fonctionnement des diverses administrations nécessaires à la vie nationale ». Or, l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février

---

(1) Berthélemy et Rivero, *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938*, p. 8-10, cité par M. le Professeur Auby, *Cours de Droit administratif*, polycop., Faculté de Bordeaux, année 1952-53.

(2) Voir ci-dessus, p. 23.

1875 autorisait le Président de la République à édicter toutes les mesures indispensables au bon fonctionnement des services publics.

Le Conseil d'Etat ne voulut pas chercher ailleurs la base légale de ce décret et décida qu'en temps de guerre le Président pouvait ainsi abroger des lois en vertu de la Constitution elle-même. Le doyen Hauriou approuve cette solution très hardie.

Mais le cas de ces décrets ne se reproduisit plus par la suite et, lors de la deuxième guerre mondiale, des lois d'habilitation formelles auront tranché le problème.

C'est ce mécanisme plus « régulier », si l'on peut dire, que nous allons retrouver maintenant après ce bref *a parte*.

Nous examinerons la question dans son déroulement logique, c'est-à-dire d'abord la loi d'habilitation, puis le décret-loi lui-même, enfin nous consacrerons un paragraphe spécial à la loi du 10 juillet 1940.

§ 1. — La loi d'habilitation.

Seul, le point de vue doctrinal est ici à envisager, le Conseil d'Etat n'examinant pas, la constitutionnalité des lois.

Plusieurs théories explicatives sont en présence :

a) *La théorie de la délégation du pouvoir législatif.*

Elle reprend la théorie civiliste du « Mandat ». Ses promoteurs prirent une position courageuse car, depuis le XVIII[e] siècle, les démentis pleuvaient contre leur opinion.

Déjà, d'après Siéyès et Locke, plus tard Duguit : « On ne peut déléguer que l'exercice d'un droit dont on est titulaire ; ... le Parlement... n'est titulaire d'aucun droit » (1). Pour Bonnard : « Le Parlement... possède, non pas un droit dont il peut disposer, mais une compétence » (2), phrase que Barthélemy et Duez continuent : « les compétences ne se délèguent pas » (3). Enfin, Carré de Malberg conclut : « Le pouvoir législatif est essentiellement intransmissible » (4).

Par contre, un des derniers défenseurs de cette théorie, M. P. de Font-Réaulx, voit dans « le caractère temporaire et limité de la délégation » une raison d'admettre l'existence d'un mandat donné par le législateur au gouvernement (5).

Il faut bien avouer que, malgré toutes les critiques, les parlementaires entendaient bien faire une délégation de pouvoirs, le

---

(1) L. Duguit, *op. cit.*, tome IV, p. 747.

(2) Bonnard, *Précis de Droit administratif*, 3[e] éd., p. 295.

(3) *Traité de Droit constitutionnel*, p. 195.

(4) *La Loi, expression de la volonté générale*, p. 76.

(5) *S.*, 1937.III, p. 102.

mot est en toutes lettres dans les Débats de la Chambre des députés (1).

b) *La théorie de la délégalisation.*

La Doctrine, donc, refusa l'explication précédente ; mais devant prendre parti, certains, dont Hauriou, M. Rolland, définirent la théorie qui voit dans le décret-loi un accroissement du champ de l'activité réglementaire à des matières non réservées par la Constitution à l'action de la loi. Cette théorie, très intéressante, a eu des rebondissements jusqu'à nos jours. Carré de Malberg lui apporta son appui précieux (2).

Ainsi qu'elle fut perfectionnée par M. Rolland, elle explique le pouvoir de modifier des lois par des décrets comme l'effet d'une « délégalisation » du texte menacé qui perdrait ainsi sa nature originelle (3).

Par la suite, M. Mignon définit la « délégalisation conditionnelle » : les textes législatifs régissant les matières indiquées dans la loi d'habilitation sont dénaturés mais seulement quand le Chef de l'Etat décide d'y porter atteinte. Ceci pour respecter le principe d'identité qui veut qu'à un moment donné, un texte ne soit pas une loi à l'égard des particuliers et un acte réglementaire pour le gouvernement (4).

Mais, ainsi que le dit très justement M. Waline (5), cette explication « ne peut être retenue que pour les cas où la loi d'habilitation a précisé elle-même les lois susceptibles d'être modifiées, mais non pour les lois de pleins pouvoirs généraux ».

Néanmoins, il est bon, à notre avis, de retenir cette théorie car elle est la seule à s'approcher assez d'une explication qui satisfasse les théoriciens du Droit.

Mais il nous paraît également certain que, dans l'esprit des parlementaires, il s'agissait bel et bien d'une délégation, qu'ils reconnaissaient nécessaire sans vouloir peut-être trop réfléchir à sa constitutionnalité. Et ceci est très important, car cette idée se retrouvera plus tard, et beaucoup plus aiguë. Il y a bien là une coutume constitutionnelle *contra legem.*

C'est aussi l'opinion de MM. Berthélemy et Rivero qui, par contre, y voient une coutume tendant à suspendre le principe de la hiérarchisation de la loi et du décret (6).

---

(1) « Débats sur le projet de P.-E. Flandin », Chambre des députés, Débats, *J.O.*, 29 mai 1935.

(2) Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 98.

(3) Rolland, *Revue du Droit public*, 1924, p. 60.

(4) M. Mignon, *op. cit.*, p. 178.

(5) M. Waline, *op. cit.*, p. 27.

(6) Berthélemy et Rivero, *op. cit.*

Pour notre part, nous maintenons qu'en fait, sinon en droit, il s'agit d'une délégation législative devenue une coutume. Ce en quoi nous ne faisons que suivre d'ailleurs le doyen Bonnard (1), M. Rusu (2), M. le Professeur Duverger qui motive cette coutume, en dehors de la pression des faits, par une certaine irrésolution du Parlement devant des mesures à la fois impopulaires et nécessaires (3).

Les deux éléments de la coutume sont en effet incontestablement présents ; l'*opinio juris* : il y avait eu assez de débats au Parlement pour que l'attention des législateurs soit attirée, et les votes traduisirent l'affirmation de la majorité de la légalité que le procédé avait à ses yeux. Bien mieux, le recours même que la gauche y a eu, qui s'y était toujours montrée hostile, prouve bien qu'elle n'accordait pas beaucoup de poids à ses propres arguments.

Donc, l'*opinio juris* est unanime.

Quant à l'usage, il est suffisamment prouvé par la section précédente !

Mais ceci ne peut satisfaire les théoriciens qui veulent à tout prix encadrer constitutionnellement le système, et nous avons vu que la meilleure théorie ne révèle qu'un cadre assez flou pour expliquer ce que déclenche une loi d'habilitation ; analysons maintenant ce qu'il en est du décret-loi lui-même.

Est-ce un concept nouveau?

Est-ce un acte législatif, réglementaire?

§ 2. — Le décret-loi.

Sur ce point, la Jurisprudence pourra donner son aide précieuse et elle fournira même le matériau principal, car les arrêts du Conseil d'Etat sont relativement nombreux.

A quel propos cette intervention va-t-elle se manifester?

Les recours en annulation de décret-loi peuvent arguer d'un dépassement des limites de la loi d'habilitation ; limites de fond : l'objet du décret incriminé n'était pas prévu dans la loi d'habilitation ; limite de temps : le décret a été pris hors du délai imparti par cette loi.

Mais le Conseil d'Etat va-t-il examiner ces recours, et quelles conséquences tirer de cette décision de recevabilité? C'est ce que nous allons examiner maintenant.

Il y a deux étapes dans l'évolution juridique d'un décret-loi :

— Le décret-loi jusqu'à sa ratification ;

— Le décret-loi après la procédure de ratification.

---

(1) Bonnard, *Précis de Droit administratif*, 4e éd., 1943, p. 295.

(2) Rusu, *op. cit.*, p. 242.

(3) Duverger, *op. cit.*

Ce sont ces deux aspects qui seront tour à tour étudiés, mais avant de nous engager plus avant, il est intéressant de rechercher quels pourraient être les vices de forme entachant un décret-loi, bien que le Gouvernement les évite soigneusement.

Les premières lois d'habilitation n'exigent pas toutes des procédures spéciales pour les décrets pris en leur application : la plupart ne précisent pas. Il faut cependant rappeler celle du 14 décembre 1879 qui exigeait que les décrets soient rendus en Conseil d'Etat après avoir été approuvés en Conseil des Ministres, de même celle du 5 août 1914 (ces deux lois étaient relatives à des ouvertures de crédits supplémentaires). Parmi les lois d'habilitation en matière douanière, certaines imposaient que les décrets soient pris en Conseil des Ministres (1).

Mais, à partir de la loi du 22 mars 1924, toutes les lois d'habilitation exigèrent l'intervention du Conseil des Ministres, et celle-là même que nous venons de citer ordonnait que les décrets soient rendus en Conseil d'Etat. Par contre, les lois des 3 août 1926 et 23 décembre 1933 ne demandent aucune de ces deux formalités.

Ceci posé, reprenons maintenant l'étude des questions de fond.

a) *Le décret-loi jusqu'à sa ratification.*

La jurisprudence est formelle ; elle accueille le recours.

Un arrêt de 1930 exprime bien la position du Conseil d'Etat sur ce sujet :

« Lorsqu'un décret a été déposé... en vue de la ratification, cette circonstance ne saurait faire obstacle à ce que ledit décret soit l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, si ce décret, n'ayant été compris dans aucune loi de ratification, n'a reçu un caractère législatif » (2).

Non seulement il accueille le recours, mais il ira jusqu'à l'annulation, notamment dans la très importante affaire de « l'Union des véhicules industriels », que son intérêt fit commenter à la fois par M. de Font-Réaulx, Rolland et Jèze (3).

Il est donc évident qu'à ce moment le décret-loi est encore un acte administratif, un règlement ainsi que le soulignent tous les commentaires.

Et il en est ainsi jusqu'à la ratification. Mais si celle-ci n'intervient pas?

---

(1) La loi du 29 mars 1910 modifiant la loi du 11 janvier 1892. Les lois du 12 juillet 1906 et du 6 mai 1916.

(2) C.E., 30 mai 1930, « Syndicat professionnel des épiciers en détail », *S.*, 1931.3.73.

(3) C.E., 27 juin 1937, « Union des véhicules industriels », *R.D.P.*, 1937, p. 504, note Jèze ; *S.*, 1937.3.95, note Font-Réaulx ; *D.*, 1937.3.33, note Rolland.

Ici, deux cas se présentent :

1° Certaines lois avaient prévu que, faute de ratification dans un certain délai, le décret-loi était abrogé (1). Il s'agissait, en l'occurrence, de lois prises en matière douanière ; les lois d'habilitation financière n'imposaient pas cette « condition résolutoire » (2).

Ce procédé risquait de créer d'importantes perturbations dans le tarif douanier et, ce qui est plus grave encore, aboutissait à ce que les dates de ces perturbations étaient connues : sinon les dates des décrets, tout au moins la date de leur abrogation était certaine, faute, et c'était le plus souvent le cas, de ratification dans les délais utiles. Pour remédier à cet état de choses, le Gouvernement était amené à demander la reconduction de ses pouvoirs, d'où la multiplication des lois d'habilitation.

2° Quant aux lois de pleins pouvoirs, elles n'édictaient rien de semblable et le décret-loi ne restait donc menacé que d'un recours en annulation en Conseil d'Etat et, par suite, demeurait décret.

Le recours pourra d'ailleurs intervenir alors même que le projet de ratification n'est pas déposé, ni les délais prévus à cet effet expirés, aussi bien qu'une fois ces formalités exécutées (3).

Cette prise de position est donc formelle et définitive : pour la Jurisprudence, avant le débat de ratification et à plus forte raison s'il n'y en a pas, il s'agit d'un décret ordinaire au point de vue contentieux.

Il est vrai qu'au point de vue juridique, ce décret peut abroger des lois. Devant ce problème déjà rencontré ci-dessus, des explications données, il est résulté que, pour certains (4), c'est quand même un décret et à ce point de vue, Jurisprudence et Doctrine sont d'accord, tandis que pour d'autres, et notamment pour les parlementaires, il semble s'agir d'un acte législatif et il y aurait donc conflit avec la Jurisprudence.

Le problème est donc quasi inextricable et, dans toutes les solutions proposées, il y a des points choquant le juriste.

Par contre, après la ratification, tout s'arrange :

---

(1) *Loi du 28 février 1934* ; date limite de ratification : 15 mars 1935.
Loi du 29 décembre 1934 ; date limite : trois mois après le dépôt du projet de ratification.
Loi du 13 août 1936 ; date limite : 1er août 1937 ou un mois après le dépôt du projet au Sénat, s'il est intervenu après le 1er juillet 1937.
Loi du 16 février 1936 ; date limite : 1er février 1937 ou, si le projet a été déposé sur le bureau du Sénat après le 1er janvier 1937, un mois après ce dépôt.
Loi du 9 juillet 1937 ; date limite : cinq mois après l'insertion des décrets au *J.O.* De plus, cette loi rouvre un délai de cinq mois pour les projets de décrets pris en application des quatre lois précédentes.

(2) L. Duguit, *op. cit.*, tome IV, p. 782.

(3) C.E., 3 août 1918, « Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient », *Rec.*, p. 814. — Le décret attaqué était daté du 15 février 1918 et pris en application de la loi du 10 février 1918 ; le Gouvernement avait jusqu'au 15 mars pour déposer le projet. Le Conseil déclare que les décrets rendus en vertu de la délégation « demeurent des actes administratifs soumis au contrôle de la juridiction administrative ».

(4) Voir ci-dessus, p. 29.

b) *Le décret-loi après le débat de ratification.*

Ici, tout est simple ; si la ratification est refusée, le décret est abrogé, non annulé (1) et, par là même, les actes qu'il avait lui-même abrogés reprennent effet.

Si la ratification est accordée, le décret est transformé en loi et, pour affirmer ceci, tout le monde est d'accord :

— Les députés : la preuve évidente réside dans les termes mêmes qu'ils emploient : « Sont transformés en lois, les décrets suivants... » ;

— La Doctrine aussi est unanime, c'est pourquoi nous ne citerons que Duguit : « Il n'est pas douteux qu'à partir de la loi ratificative, le décret est devenu une loi formelle et échappe à tout recours qui serait formé postérieurement » (2) ;

— Quant à la Jurisprudence, enfin, elle transcrit cet accord parfait : les décrets « deviennent des actes législatifs » (3).

Nous venons de voir le deuxième visage de Janus.

* * *

Et c'est maintenant qu'il faut admettre que seule la théorie de la délégalisation conditionnelle peut conserver quelque homogénéité à la notion et, par la suite, au mécanisme. Car, si les parlementaires, après avoir octroyé, au moins dans leur esprit, une délégation de pouvoir législatif, veulent intervenir encore pour transformer en lois les « décrets » pris en vertu de cette délégation, nous ne comprenons plus. Donc, nous gardons nos préférences à cette théorie qui, si elle n'est pas parfaite, explique le mieux pour l'époque ce qui se passait.

* * *

Voici à peu près terminé le croquis de ce premier cycle de décrets-lois ; il ne serait cependant point complet si nous n'étudiions rapidement encore ce qui est la cause de l'horreur qui étreignit les Constituants de 1945-1946 à l'égard du procédé de la législation par décret, c'est-à-dire de la loi qui fut à la base de tout le « Régime de Vichy ».

§ 3. — La loi du 10 juillet 1940.

Article unique :

« L'Assemblée Nationale donne tous pouvoirs au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du Maréchal Pétain,

---

(1) *Contra* : L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 784 ; Bonnard, *op. cit.*, 4e éd., 1943, p. 300.

(2) L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 782.

(3) C.E., 3 août 1918, précité.

à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle Constitution de l'Etat Français. Cette Constitution devra garantir les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie.

» Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées.

» La présente loi constitutionnelle, délibérée et adoptée par l'Assemblée Nationale, sera exécutée comme loi de l'Etat. »

Ce texte souleva évidemment, surtout depuis la Libération, une tempête de protestations.

Pour rester au poste d'observation que nous avons choisi, nous examinerons seulement ici la théorie du doyen Bonnard, que complètera, deux ans après, M. le Professeur Duverger.

Le doyen Bonnard repousse l'idée de délégation du pouvoir constituant, appartenant à la Nation, donc non délégable par l'Assemblée Nationale, pour déclarer que cette loi constitutionnelle modifiait seulement la procédure de révision de la Constitution (1).

Cette explication très plausible donne-t-elle un caractère légitime au Gouvernement de Vichy? Non, répond M. Duverger, car les actes constitutionnels n'ont pas été ratifiés par la Nation, ainsi que l'avait expressément stipulé la loi du 10 juillet (2).

Nous pensons que ce double point de vue est très intéressant et nous satisfait davantage que l'opinion de la Doctrine postérieure, notamment celle de M. Laferrière qui, voulant démontrer l'inconstitutionnalité du régime en question, déclare : « L'illégalité du Gouvernement de Vichy tient, non pas aux actes constitutionnels, mais à la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 elle-même dont le vice était la délégation du pouvoir constitutionnel qu'elle opérait » (3) et plus loin, il ajoute : « Investiture irrégulière à coup sûr, estimons-nous, mais dont l'irrégularité n'apparaît guère qu'aux juristes et encore n'est-elle pas certaine pour tous » (4).

Mais M. Laferrière ne mentionne même pas l'opinion du doyen Bonnard et ne motive en rien la sienne.

Nous préférons donc, nous l'avons dit, la première opinion.

Mais si la loi d'habilitation était, somme toute, légale, ne faisant que continuer le mouvement amorcé depuis vingt-cinq ans, qu'en est-il des actes constitutionnels eux-mêmes?

---

(1) R. Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1942, p. 41 et s.

(2) M. Duverger, *Les Constitutions de la France*, Presses Universitaires de France, 1944, p. 111 et s.

(3) Laferrière, *Manuel de Droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 2e éd., 1947, p. 842.

(4) *Ibidem*, p. 844.

Le Gouvernement qui les a pris avait abrogé la Constitution ; comme, d'un autre côté, ils n'ont pas été ratifiés, ils ne sont pas des lois constitutionnelles. Il n'y avait donc plus de Constitution en vigueur pendant toute la période de Vichy. Donc, le Gouvernement était un gouvernement de fait. Et ainsi qu'il l'a été vu au début de ce chapitre, les actes à caractère législatif d'un gouvernement de fait sont des décrets-lois révolutionnaires avec les caractères qui se rattachent à cette qualité (1).

Ainsi nous assistons à quelque chose de très curieux. Des lois d'habilitation qui engendraient toutes de « faux décrets-lois », la dernière fut la cause de la réapparition de « vrais décrets-lois » et nous revenons ainsi au point de départ de ce chapitre.

* * *

CONCLUSION DU CHAPITRE

Voici terminée cette étude bien rapide du décret-loi tel qu'il apparut sous la Troisième République.

Nous avons tenu, et nous insistons là-dessus, à l'entreprendre d'un observatoire qui soit dans l'atmosphère de l'époque où, après avoir atteint son apogée, le procédé était en sommeil, mais sans être tellement critiqué. Cette époque était contemporaine du régime de Vichy mais, alors qu'il pouvait être délicat de juger sereinement la loi du 10 juillet 1940, la disparition des décrets-lois classiques avec la Constitution de 1875 permettait alors les études impartiales.

Pourquoi ce refus de juger cet important problème avec le recul que tant de maîtres recommandent pour l'étude d'un point d'Histoire?

Car, à notre avis, les positions des observateurs actuels sont faussées par deux faits nouveaux qui découlent d'ailleurs l'un de l'autre :

a) Les décrets-lois actuels sont, pensons-nous, légèrement différents de ceux qui les ont précédés sous la Troisième République. Ceux qui sont issus des lois du 14 août 1954 et 2 avril 1955 s'en rapprochent peut-être davantage mais ils sont trop récents pour avoir, à l'heure actuelle, suscité beaucoup de commentaires doctrinaux et, à plus forte raison, jurisprudentiels.

Les seules études existantes se basent sur la loi du 17 août 1948 qui provoqua la renaissance d'un mécanisme sensiblement différent de celui de l'avant-guerre.

De plus, le décret-loi actuel n'envahit quand même pas la vie courante, soit que son domaine soit assez restreint, soit que le délai pendant lequel il peut agir soit réduit, pour le moment tout au moins.

---

(1) Voir ci-dessus, section 1, p. 19 et suiv.

Tandis qu'avant 1940 il était arrivé à être tout puissant, omniprésent, universel, et à toujours renaître de ses cendres ; c'était donc une réalité avec laquelle il fallait compter : on pouvait être partisan ou adversaire mais, de toute manière, « il était là » et ceux-là même que l'on prévenait qu'ils abdiquaient leurs prérogatives étaient les premiers à s'en dessaisir, presque de grand cœur.

b) Tandis qu'en 1955, la situation est tout à fait différente.

D'abord, la législation par décret est plus timide et trop récente, nous l'avons dit.

Mais surtout, nous pensons que les opinions, depuis dix ans, depuis la Libération, ne sont plus très impartiales.

Les auteurs sentent que la renaissance du décret-loi est en train de se produire, petit à petit, et les uns voudraient qu'elle fût, soit freinée, soit même brisée dans l'œuf ; les autres souhaitent qu'on « la pousse » le plus loin et le plus rapidement possible.

Les premiers s'aident de la Constitution, du précédent de la loi du 10 juillet 1940, des notions classiques de loi et de règlement.

Les seconds, gênés par ces arguments des premiers, mais conscients du contexte politique, cherchent des arguments subtils qu'ils trouvent, d'ailleurs.

Mais les études que tous font sur ce qui se passait, il y a une quinzaine d'années, se ressentent, à notre avis, de ces préjugés, favorables ou non.

Il y a bien sûr des auteurs impartiaux, et non des moindres, mais nous avons préféré nous en tenir à une époque où tous les commentateurs étaient des spectateurs et non des penseurs *a posteriori*.

Car les controverses furent passionnées et pas seulement aux deux Assemblées Constituantes ou à l'Assemblée Nationale en 1948 !

D'autre part, nous n'avons pu évidemment tout dire, car il y a, dans cette question, la matière d'un ouvrage entier, mais nous pensons que ce dégrossissement n'aura pas été inutile, dans la mesure où le lecteur aura été familiarisé avec les grandes lignes du mécanisme et les esquisses des principaux problèmes qu'il soulève.

PREMIÈRE PARTIE

Les Habilitations parlementaires sous la Quatrième République

PREMIERE PARTIE

LES HABILITATIONS PARLEMENTAIRES SOUS LA QUATRIEME REPUBLIQUE

La réaction contre tout ce qui vient d'être exposé fut violente. Plusieurs causes se trouvent à sa base :

a) Pour tout ancien député (et nombre de constituants figuraient dans les assemblées de la Troisième République) qui avait assisté à tout le processus d'abdications progressives des prérogatives parlementaires, consenties sans doute mais poussées évidemment à un degré trop aigu, la réaction était compréhensible : les parlementaires avaient peut-être voulu se décharger de certaines responsabilités mais ne pouvaient admettre d'avoir été purement et simplement supprimés en tant que corps constitué.

Or, non seulement les Chambres avaient été dissoutes, mais encore bon nombre de leurs membres, et parmi les plus influents, avaient été emprisonnés ou tout au moins inquiétés.

L'exécutif, contre toute attente du spectateur qui n'aurait eu que la Constitution sous les yeux, avait triomphé complètement du législatif, l'avait éliminé, renvoyé. Malgré la fragilité des ministères, ils avaient gagné la guerre d'usure, ils avaient peut-être utilisé leur précarité pour faire un léger chantage, mais ils étaient restés maîtres du terrain.

Et cette situation s'était en tout prolongée cinq années, puisqu'après le régime de Vichy, ce n'était pas l'Assemblée Consultative provisoire d'Alger, transférée en France à la Libération, qui pouvait faire figure d'organe législatif. La confusion des pouvoirs régnait depuis cinq ans et, gouvernement de fait à son tour, le G.P.R.F. (1) émettait à son tour des décrets-lois révolutionnaires (2).

Aussi n'était-il pas tentant de rejeter la responsabilité de cette situation sur les « mauvaises habitudes » prises depuis vingt-cinq ans?

Si le Parlement n'avait pas accepté de céder sur un point précis au début, aurait-il abandonné plus tard toute la ligne entre les mains d'un gouvernement d'abord, puis d'un seul homme ensuite?

Et le symbole même de cette décadence, qui en fut en même temps l'instrument, n'est-ce pas le décret-loi?

---

(1) Gouvernement Provisoire de la République Française.

(2) M. WALINE, *op. cit.*, p. 31.

La cause de tout? cette sorte d'opium du Parlement dont une dose appelle l'autre, créant ainsi un cycle infernal?

Voici ce que pensaient la majeure partie des membres de la première Assemblée Nationale Constituante, car il ne faut pas oublier que presque tous les chefs des partis dominant cette Assemblée sont d'anciens députés de la Troisième République qui, en tant que tels, sont animés de ces sentiments et, la discipline des partis jouant, les opinions des chefs seront suivies aveuglément.

b) Ensuite, parmi ceux-là même, il en est la majorité qui sont doublement hostiles aux délégations : en tant que député et en tant qu'homme de gauche. Et n'oublions pas la coloration politique des premières assemblées de la Quatrième République : Droite quasi inexistante et marquée d'une sorte de suspicion de sympathie pour le régime disparu. Parti radical, jadis dernier bénéficiaire des lois d'habilitation (la dernière fut accordée à un ministère Daladier), et pris de court à la Libération, de même que les Indépendants.

Bref, les seuls modérés étant les membres du Mouvement Républicain Populaire, il eût été impuissant, même s'il l'eût désiré, à s'opposer à cette réaction.

Or, toutes les lois d'habilitation avaient été accordées à des gouvernements présidés par des hommes, sinon de Droite, tout au moins non marxistes. Les deux échecs de Léon Blum en sont le frappant exemple.

Enfin, n'oublions pas que les décrets-lois n'avaient pour raison d'être, si ce n'est la rapidité, que le risque de démagogie du Parlement. Donc, par définition, les mesures prises avaient toutes les chances d'être impopulaires, ce qui est encore un argument de poids pour les partis de gauche.

c) La troisième cause peut se rattacher à la précédente :

Le régime qui venait de s'écrouler, qui était honni de tous, était un régime de droite, un fascisme, une autocratie. Or, la grande aspiration populaire, à la Libération, était à un retour à la démocratie parfaite où, évidemment, le décret-loi n'avait pas de place.

Enfin, le fait même que le Parti communiste avait été interdit par des dispositions prises par décret-loi (1) ne faisait que porter à son paroxysme ce sentiment, que les trois causes que nous venons d'examiner auraient déjà suffi à exacerber.

Voici donc les raisons les plus réelles de cette hostilité déclarée pour les décrets-lois. Elles furent, nous le pensons, plus déterminantes que les raisons juridiques, suffisamment exposées par les techniciens du Droit public, pour que les députés les connaissent.

Nous verrons par la suite qu'elles ont été peut-être incomplètement traduites par l'article 13 de la nouvelle Constitution : « L'Assemblée Nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit. »

---

(1) Décret du 26 septembre 1939.

Mais n'anticipons pas sur le reste de cette étude qui sera divisée en cinq chapitres consacrés à la pratique des décrets-lois sous la Quatrième République.

Dans le premier, seront exposés certains faits, traduits sur le plan juridique par l'apparition de plusieurs textes de lois assez inattendus au regard des nombreuses prises de position des députés aux deux Assemblées Constituantes, et du texte même des deux projets de Constitution.

Puis la loi du 17 août 1948, qui rend encore plus aigu le problème, fera l'objet d'un chapitre deuxième.

D'autres manifestations, plus sporadiques ou même avortées, de législation par décrets, consécutives à la loi de 1948, occuperont le chapitre suivant et les deux derniers de cette première partie seront consacrés à l'étude de la loi du 11 juillet 1953, pour l'un, l'autre groupant celles du 14 août 1954 et 2 avril 1955 parce qu'elles ont une partie commune.

CHAPITRE PREMIER

LES PRODROMES

Le Gouvernement Provisoire de la République, sous la présidence du Général de Gaulle, vit tous les pouvoirs réunis entre ses mains ; sur le plan législatif, il édictait des textes, qualifiés ordonnances.

Cette situation dura un peu plus d'un an, jusqu'au moment où la première Assemblée Nationale Constituante fut mise en place, c'est-à-dire au mois de novembre 1945.

Celle-ci devait devenir titulaire du pouvoir législatif jusqu'à ce que la nouvelle constitution soit en vigueur.

Par la suite, celle-ci devait prendre nettement position sur le problème qui nous préoccupe, en pensant le supprimer expressément.

Cependant, toute cette période présente des signes révélateurs, faisant présager que la question n'était pas définitivement tranchée.

C'est ce que nous étudierons au cours de ce chapitre, divisé en trois sections :

Section I. — Les premiers symptômes sous les deux Constituantes.

Section II. — Les deux projets de Constitution.

Section III. — Les habilitations parlementaires du 27 octobre 1946 au 16 août 1948.

SECTION I

Les premiers symptômes sous les deux Constituantes

Le peuple français avait repoussé, en répondant à une énorme majorité « oui » à la première question du referendum du 21 octobre 1945, le retour à la Constitution de 1875.

En répondant encore « oui » à la deuxième question de ce même referendum, il avait adopté un projet de loi qui stipulait en son article 4 : « L'Assemblée (Constituante) a le pouvoir législatif » ; en son article 6 : « Les pouvoirs de l'Assemblée expireront le jour de la mise en application de la nouvelle Constitution et, au plus tard, sept mois après la première réunion de l'Assemblée » ; en son article 7 (dans le cas où le projet de Constitution serait repoussé par le peuple) : « il serait procédé aussitôt et sans formes à l'élection d'une nouvelle Assemblée Constituante jouissant des mêmes pouvoirs. »

Le même 21 octobre 1945, était élue une Assemblée qui, par suite du rejet de la Constitution de 1875, devenait Constituante.

Tout était donc bien réglé quant à l'exercice du pouvoir législatif, jusqu'à la promulgation de la nouvelle Constitution, et il était loin d'être question de décrets-lois dans le texte de cette loi, devenue loi du 2 novembre 1945 ; depuis cinq ans que le Parlement était officiellement en vacances, il n'était pas question de recommencer !

Et cependant, jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution du 16 octobre 1946, cette seule année législative va voir apparaître par cinq fois des textes lourds de significations : les lois des 12 décembre 1945, 8 février 1946, les deux lois du 7 octobre et celle du 19 octobre 1946.

§ 1. — La loi du 12 décembre 1945, relative au vote du budget.

L'article 2 de cette loi est ainsi conçu :

« Pendant les deux premiers mois de l'exercice 1946, la Commission des Finances, par l'intermédiaire de ses rapporteurs particuliers, qui pourront être assistés de magistrats de la Cour des Comptes, procédera à une révision des crédits ouverts au titre du budget de l'exercice 1946 à chacun des départements ministériels.

» Si les propositions de modifications ou de réduction des crédits faites par la Commission des Finances, sur proposition des rapporteurs particuliers, sont acceptées par le ministre intéressé et le ministre des Finances, des décrets pris en Conseil des Ministres modifieront en conséquence le montant des crédits primitivement ouverts au budget.

» Si le Gouvernement n'accepte pas les modifications ou réductions de crédits proposées par la Commission des Finances dans les conditions qui précèdent, la discussion des chapitres en cause devra intervenir devant l'Assemblée avant le 31 mars 1946. Une loi portant modification du budget de l'exercice 1946 fixera en conséquence les crédits applicables à chacun des chapitres litigieux. »

Pour comprendre les raisons de ce mécanisme, il faut se reporter au contexte parlementaire.

A cette époque, l'Assemblée titulaire du pouvoir législatif devait se comporter comme telle et, entre autres lois, voter le budget.

D'autre part, elle était Constituante et, en tant que telle, devait s'occuper de donner le plus tôt possible au Pays une Constitution.

Aussi, pour gagner du temps, résolut-elle de voter le budget, non par chapitres, mais par départements ministériels, contrairement à la méthode classique. Or, ce nouveau procédé rend difficile un contrôle parlementaire assez poussé. De plus, les demandes de crédits avaient été faites précipitamment, elles aussi, par les divers cabinets ministériels, et gonflées, car à cette époque, les risques de démagogie parlementaire étaient à l'inverse de ce qu'ils sont maintenant : la tendance était à restreindre les crédits accordés tandis qu'actuellement les députés ont tendance à accorder les crédits que le Gouvernement refuse au moyen de la « loi des maxima ».

Donc, l'Assemblée, faute de pouvoir entrer dans le détail, chargea sa Commission des Finances de rechercher les économies possibles.

Mais là n'est pas ce qui est le plus important.

Le fait juridique capital, ici, c'est que ces économies découvertes par la Commission seront réalisées par des décrets qui modifieront des crédits votés, donc modifieront une loi.

M. André Marie avait bien essayé de faire retirer le deuxième alinéa en le remplaçant par la phrase : « Les modifications ou réductions, avant d'être appliquées, seront soumises à l'Assemblée (1) », car il craignait que l'Assemblée n'ait aucun contrôle « dès lors qu'il y aura eu accord entre la majorité de la Commission des Finances et le Gouvernement ». Il était soutenu par M. René Coty qui pense qu'à voter le projet, « il s'agit simplement de voter le budget sans le voter, tout en le votant ».

Mais l'amendement, mis aux voix, fut repoussé et c'est tout ce que souleva, à l'Assemblée, ce projet pourtant lourd de sous-entendus.

On peut bien objecter que, de toute manière, ce n'est pas le Gouvernement qui a l'initiative de ces décrets, puisque c'est la Commission qui en décide.

Mais, en tout état de cause, il demeure que c'est un fait choquant de voir un décret être autorisé à abroger certaines dispositions d'une loi, indéterminées d'ailleurs, et surtout d'une loi de Finances ! Et ceci, personne ne le releva au cours des débats.

Au fond, que fait l'Assemblée?

Elle délègue son pouvoir de décision à la Commission des Finances. Or, si l'orthodoxie constitutionnelle interdit de déléguer le pouvoir législatif à un gouvernement qui a la confiance de son Parlement, on ne voit pas pourquoi il serait possible de déléguer ce même pouvoir à une commission élue par le même Parlement.

On ne doit pas repousser le principe de la délégation, ou l'accorder, suivant la personne du bénéficiaire.

Il est vrai que les constituants n'avaient pas encore pris position sur ce point, mais il était parmi eux des juristes de renom, dont M. Capitant, qui laissèrent le débat se dérouler sans prononcer un seul mot !

Ce reproche ne pourra, il est vrai, lui être fait longtemps, car, deux mois après, il devait faire, sur le même point de Droit, une intervention très brillante à l'occasion du vote d'un second texte, d'ailleurs simple modification de la loi du 12 décembre.

§ 2. — La loi du 8 février 1946.

La loi du 12 décembre fut vite modifiée : en effet, le 8 février suivant, un nouveau texte vint pousser plus loin la tendance déjà manifestée deux mois auparavant. L'article unique de cette loi est, en effet, ainsi rédigé :

---

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 12 décembre 1945, p. 204 et s.

« L'article 2 de la loi du 12 décembre 1945, relative au vote du budget de l'exercice 1946, est rédigé ainsi qu'il suit :

» Pendant les trois premiers mois de l'exercice 1946, le Gouvernement Provisoire de la République et la Commission des Finances, celle-ci sur les rapports de son rapporteur général ou de ses rapporteurs particuliers qui pourront être assistés de magistrats de la Cour des Comptes, procéderont à une révision des crédits ouverts au titre du budget de l'exercice 1946 à chacun des départements ministériels.

» Si les propositions de modifications ou de réductions de crédits faites par la Commission des Finances sont acceptées par le Gouvernement, des décrets pris par le Président du Gouvernement Provisoire de la République, sur la proposition du ministre de l'Economie nationale et des Finances, avec le contre-seing du ministre intéressé, modifieront en conséquence le montant des crédits primitivement ouverts au budget. Il en sera de même lorsque les propositions de modification ou de réduction de crédits faites par le Gouvernement seront acceptées par la Commission des Finances.

» Le compte rendu...

» En cas de désaccord entre le Gouvernement et la Commission des Finances, la discussion des chapitres en cause devra intervenir aussitôt devant l'Assemblée.

» Des lois portant modification au budget de l'exercice 1946 fixeront en conséquence les crédits applicables à chacun des chapitres litigieux.

» La présente loi..., etc... »

Quelles sont les modifications apportées à la loi précédente?

Le délai d'action est porté de deux à trois mois, et le Gouvernement a désormais, comme la Chambre, l'initiative des révisions. Si l'exigence de la prise des décrets en Conseil des Ministres n'est plus formulée, il y est substitué celle de la proposition par le ministre de l'Economie nationale et des Finances, à laquelle s'ajoute le contre-seing du ministre intéressé.

Mais le point important est qu'au cours des débats, a surgi de nouveau le mot « décret-loi » (1).

C'est M. Lucien Rose qui va proférer le premier, au cours du débat, l'accusation que le Gouvernement veut ressusciter le système. M. André Marie surenchérit, de même que M. Mutter. Celui-ci, pris à partie par la gauche, qui lui reproche d'avoir changé d'avis depuis la guerre, sur les décrets-lois, répond qu'il les acceptait avant la guerre « parce que nous avions confiance dans les hommes qui étaient au banc du gouvernement » (2).

De son côté, M. Duclos trouve au contraire que les décrets proposés ne sont pas semblables à ceux qu'il refusait, à la même

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 6 février 1946, p. 209.

(2) *Ibid.*, p. 213.

époque, où « toute une politique était orientée dans le sens du dédain et du mépris de l'opinion de la nation ». Mais, ce disant, il s'avoue implicitement incapable de trouver une différence juridique.

Encore à gauche de l'hémicycle, M. Depreux votera le projet pour les mêmes raisons que l'orateur précédent, et M. André Philip, ministre de l'Economie nationale et des Finances, ajoute : « Il y aura donc des lois et des décrets ; mais il n'y aura point de décret ayant le caractère de loi, ni de modifications profondes de la procédure législative ».

M. Capitant essaie alors de faire entendre raison en s'écriant : « Mais le budget est une loi ! » puis, après une dernière mise en garde de M. Lacroix sur le précédent ainsi créé, il reprend la parole :

« Qu'est-ce qu'un décret-loi? C'est un décret qui modifie la loi. Or, le projet qu'on nous demande de voter prévoit que les décrets pourront modifier la loi la plus importante, celle qui constitue la première prérogative que le Parlement ait conquise : le budget...

» ... Je ne puis oublier que M. le Ministre de l'Economie nationale et des Finances était, il y a quelques jours encore, le Président de la Commission de la Constitution.

» ... Il nous a fait admettre et voter à l'unanimité ce qui, dans les annales de la Commission de la Constitution, est un fait assez rare, cette phrase magnifique : « ... Il n'y a de lois que celles qui sont » votées par l'Assemblée... » Or, je constate qu'il y aura demain une loi de budget qui sera modifiée par décret ! (1) »

Malgré cet appel, le projet est voté par 414 voix contre 108.

Ainsi donc, le problème était directement posé : il s'agissait bien de décrets-lois, personne ne l'a nié au cours des débats ou, tout au moins, personne n'a apporté d'arguments de quelque valeur pour contester cette affirmation.

Mais, ainsi que le dit M. Morange (2), M. Capitant aurait dû s'apercevoir que la réapparition des décrets-lois remontait à la loi du 12 décembre 1945. M. Morange continue en indiquant que l'on peut contester au budget « Dépenses » le caractère d'une loi : ce serait plutôt un acte de nature administrative, « une autorisation de dépenser donnée par le législatif à l'exécutif » sans obligation pour ce dernier d'effectuer ces dépenses. Mais, ajoute-t-il, et c'est, à notre avis, flagrant dans le texte de la loi du 8 février 1946, il n'est pas question seulement de réductions de crédits, mais aussi de modifications. Or, « modifications » ne peut-il comprendre « augmentation »?

Les partisans du projet firent valoir que l'accord de la Commission des Finances est nécessaire sous peine d'un débat à l'Assemblée, qui ramènerait l'opération à la normale. Ils décidèrent même de demander une modification du règlement de la Commission des Finances afin de lui substituer celui de la Commission de la Consti-

---

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 6 février 1946, p. 221.

(2) Morange, « La loi du 8 février 1946 et la procédure des décrets-lois », *Revue de Droit public*, 1946, p. 139.

tution avec présence des membres ou remplacement obligatoire en cas d'impossibilité matérielle de présence (1), afin de ne pas « prendre de décision grave à des faibles majorités qui ne seraient pas représentatives de l'opinion de l'Assemblée ».

Cette précaution est très louable mais elle laisse subsister intact l'argument exposé à propos de la loi du 12 décembre 1945 et selon lequel il y a quand même délégation de la compétence budgétaire, ne serait-ce qu'au profit de la Commission des Finances.

On pourrait objecter que l'Assemblée, étant Constituante, peut répartir à sa guise les différents pouvoirs, à plus forte raison provisoirement, mais ce serait oublier l'existence de la loi du 2 novembre 1945 qui est une sorte de préconstitution, ratifiée par la Nation le 21 octobre de la même année. Et cette loi était formelle : « l'Assemblée a le pouvoir législatif. »

Ce pouvoir, la Nation le lui a attribué expressément, il n'y aurait eu qu'un autre referendum qui eût pu le lui ôter, referendum qui devait avoir lieu sur le projet de Constitution.

Cette loi du 8 février 1946 fut modifiée par la loi du 2 avril 1946 qui prorogea le délai qu'elle édictait jusqu'au 20 avril de la même année. L'adoption de cette dernière loi s'étant faite sans aucune discussion à l'Assemblée.

Ainsi donc, la procédure des décrets-lois vient de réapparaître, dénoncée par les adversaires du Gouvernement au pouvoir et simplement niée en principe par les promoteurs du projet. Ce fait est incontestable : dès que les membres de la Commission de la Constitution quittent ces attributions pour redevenir, soit membres du Gouvernement, soit simples députés, ils semblent se départir de leur méfiance vis-à-vis de la délégation du pouvoir législatif. Ce phénomène va d'ailleurs se répéter à la veille même de l'approbation par la Nation du deuxième projet de Constitution.

§ 3. — Les deux lois du 7 octobre 1946.

a) La première de ces deux lois, qui porte le n° 46-2152, comporte un article 1er ainsi rédigé :

« A titre provisoire, et jusqu'à une date qui ne pourra dépasser le 1er juillet 1947, la composition, le mode d'élection, le fonctionnement et la compétence des assemblées locales dans les territoires d'outre-mer seront déterminés par des décrets pris en la forme de règlements d'administration publique. »

Sur cette habilitation, dix décrets, datés du 25 octobre 1946, vinrent créer et organiser des assemblées locales dans un nombre égal de territoires de l'Union Française.

Ce texte eut pour auteurs les membres de la Deuxième Assemblée Constituante (2).

---

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 6 février 1946, p. 210.
(2) *Ibidem*, *J.O.* du 6 octobre 1946, p. 4712 et s.

La préoccupation majeure que révélèrent les débats fut celle des parlementaires d'outre-mer, parmi lesquels M. Saravane Lambert déclara : « Nous allons demain rentrer chez nous. Nos mandants, les populations autochtones, les pauvres hères qui ont conservé leur confiance en la France, nous demanderont : Qu'avez-vous rapporté de la France? Qu'allons-nous leur répondre? Qu'avons-nous à leur rapporter? » (1)

Cette préoccupation bien légitime, si elle explique les faits, n'explique par les attitudes.

Alors que le Gouvernement, estimant que l'Assemblée n'aura pas le temps, avant sa séparation, d'accéder à la demande ci-dessus, vient de demander que l'on sursoie à la discussion des divers projets de lois relatives à ces assemblées, pour lui substituer celle d'un texte lui donnant le droit de supléer lui-même, par des décrets, à l'abandon de ces projets, personne ne s'insurge sur le procédé lui-même. Et la Constitution est pourtant adoptée depuis plus d'une semaine par cette même Assemblée !

Une fois que le Gouvernement se fut engagé à prendre les décrets en question, la semaine suivante, ce qui donnait satisfaction aux députés d'outre-mer, le projet fut adopté incontinent.

Et la semaine suivante, le *Journal Officiel* publiait une série de décrets (2) où l'on pouvait trouver ces mots : « Sont abrogées à compter de cette même date *toutes dispositions* contraires au présent décret » (3).

Et tout le monde sait que le mot « dispositions » englobe aussi bien des lois que des décrets.

Il n'est que de se référer à la définition que donnait M. Capitant du décret-loi pour que la nature juridique des actes autorisés par la loi du 7 octobre soit clairement établie.

b) Le *J.O.* du 8 octobre publie, sous le n° 46-2154, une autre loi portant ouverture et annulation de crédits pour l'exercide 1946 (p. 8500) et dont l'article 171 est ainsi rédigé :

« Dans un délai de trois mois, un décret pris sur le rapport du ministre du Travail et de la Sécurité Sociale, du ministre de la Production industrielle, du ministre des Finances, du ministre de l'Economie nationale, du ministre de la Population et du ministre de la Santé publique, fixera le régime spécial de la Sécurité Sociale des ouvriers mineurs. »

En application de cette habilitation, était pris, le 27 novembre 1946, le décret n° 46-2769 (*J.O.* du 3 décembre) qui règle les cotisations, abroge par son article 226 les dispositions de la loi du 16 octobre 1946, toutes récentes donc, et renvoie par l'article 220 à un décret pris dans les mêmes formes que lui-même les mesures

---

(1) Ass. Const. Débats, *J.O.* du 6 octobre 1946, p. 4714.

(2) *J.O.* du 27 octobre 1946, p. 9109 et s.

(3) Décret portant création d'Assemblées représentatives territoriales en A.O.F., article 54 (*J.O.* du 27 octobre 1916, p. 9118 et s.).

nécessaires à son application, ainsi que le régime transitoire, de telle sorte qu'il se perpétue lui-même.

Comme ce décret d'application fut daté du 22 octobre 1947 (*J.O.*, 26 octobre, p. 10665, rectificatif au *J.O.* du 27 octobre 1947, p. 12472), on peut juger facilement de l'élasticité du délai de trois mois initialement prévu par l'Assemblée Constituante.

L'Assemblée Constituante n'allait d'ailleurs pas s'arrêter en si bon chemin et, moins de deux semaines plus tard, un autre texte de la même facture paraissait au *Journal Officiel*.

§ 4. — La loi du 19 octobre 1946, article 2, alinéas 2 et 3, et article 140, 1er alinéa.

Article 2, *alinéa* 2 *et* 3. — « En ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, du Corps diplomatique et consulaire, de l'Administration préfectorale, du Corps enseignant, de la Police et des Corps reconnus comme ayant un caractère technique, les statuts particuliers pourront déroger, après avis du Conseil supérieur de la fonction publique prévu à l'article 19 ci-après, à certaines dispositions du présent statut, incompatibles avec les nécessités propres à ces corps ou services. »

La loi dont est extrait cet article est celle qui porte statut général de la fonction publique.

Cet article fut adopté sans discussion et l'ensemble du projet, à l'unanimité, par les Constituants.

Pourtant, ici encore, le cas est formel : d'un côté, le législateur vote un statut général, et de l'autre, il autorise l'exécutif à y déroger, et dans quelles proportions ! L'énumération des corps dont le statut rentre dans la compétence du Gouvernement est impressionnante.

Il est possible, il est vrai, de trouver une garantie dans la consultation du Conseil supérieur de la fonction publique, mais reportons-nous à l'article 19 de cette loi qui organise ce Conseil :

« Il est institué un Conseil supérieur de la fonction publique, présidé par le Président du Conseil, ou son délégué, et comprenant 24 membres nommés par décret en Conseil des Ministres, dont 12 sur proposition des organisations syndicales de fonctionnaires. »

Le Gouvernement est donc assuré de la majorité dans ce Conseil et l'avis, qui n'est déjà pas exigé conforme, perd donc ainsi encore pas mal de son caractère de garantie contre la volonté du Gouvernement. On voit donc que la sauvegarde instituée est bien faible ; en somme, le Gouvernement a, à peu près, les mains libres.

Mais poursuivons plus avant dans l'étude de cette loi, et abordons l'article 140 ainsi rédigé :

« Il sera procédé :

» 1° Par voie de décrets soumis à la ratification du Parlement avant le 31 décembre 1946, à l'organisation d'institutions sociales dans les administrations ou services publics et à la fixation des règles applicables aux fonctionnaires en matière de Sécurité Sociale, en ce qui concerne notamment les risques maladie, maternité, invalidité, décès.

» En aucun cas, il ne pourra être porté atteinte aux avantages dont bénéficient actuellement les fonctionnaires et agents des services publics. »

C'est donc encore en matière de Sécurité Sociale qu'intervient une habilitation, mais celle-ci est moins étendue que celle de la loi du 7 octobre puisqu'elle impose le maintien des avantages antérieurs, et surtout comporte l'idée de ratification, ce dont l'autre était privée bien qu'elle mentionnât un délai à peu près semblable. Par contre, les différents rapports de ministres sont abandonnés.

Cet article fut adopté sans difficulté aucune, dès l'instant que, précisément, fut imposé ce délai pour le dépôt en vue de la ratification : le rapporteur du projet avait insisté pour que la procédure par décret remplaçât la procédure législative normale, à cause de la séparation prochaine de l'Assemblée Constituante et de la réunion, déjà plus lointaine, de l'Assemblée Nationale qui repoussait à « plusieurs mois » la réglementation envisagée (1).

Le texte portant la réglementation attendue fut d'ailleurs soumis à la nouvelle Assemblée dans les délais requis, puisqu'il fit l'objet du décret du 31 décembre 1946 (n° 46-2971, *J.O.* du 9 janvier 1947, p. 239).

Celui-ci révèle un fait semblable à celui remarqué dans le décret du 22 octobre 1947 : son article 2 est ainsi conçu :

« Les indemnités, allocations et pensions attribuées aux fonctionnaires en cas d'arrêt du travail résultant de maladies, maternité et invalidité, et les allocations attribuées aux ayants droit des fonctionnaires décédés, sont déterminées par des décrets pris sur le rapport du ministre du Travail et de la Sécurité Sociale et du ministre de l'Economie nationale et des Finances, sans préjudice de la législation générale sur les pensions. Elles sont liquidées et payées par les administrations ou établissements auxquels appartiennent les intéressés.

« Les décrets prévus à l'alinéa précédent peuvent établir, à la charge des fonctionnaires, une cotisation destinée à compenser au maximum pour moitié le coût des prestations nouvelles dont les intéressés bénéficient par application du présent article... »

Et l'article 5, *in fine* :

« ... Un décret fixera les dispositions particulières nécessaires pour la détermination du régime de Sécurité Sociale des fonctionnaires résidant hors du territoire métropolitain. »

Ici, par deux fois, le Gouvernement s'habilite lui-même : à lever des cotisations et à établir un régime, et ceci en dehors des délais accordés par le Parlement puisque le décret intervient le dernier jour du délai imparti.

Or, si l'on considère les auteurs de ce décret, on s'aperçoit que se trouvent parmi eux : Léon Blum, président du Conseil, André Philip, ministre de l'Economie nationale et ancien président de la Commission de la Constitution, Paul Ramadier, ex-membre de cette

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 6 octobre 1946, p. 4705 et s.

Commission, donc autant d'hommes politiques qui, quatre mois auparavant, étaient des partisans officiels de la lutte pour la disparition définitive des décrets-lois ; et eux-mêmes, maintenant, signent un tel décret.

Il est vrai que c'est un vieux principe politique que, seuls, les hommes hostiles à une idée soient capables de la réaliser, car leurs amis politiques ne pourront que les suivre et se joindre ainsi aux partisans de l'idée en question. Le public, les sachant ennemis de cette idée, ne les critiquera pas, pensant qu'ils ont pris toutes les précautions nécessaires et sauvegardé les principes.

* * *

On retire de l'étude de ces quatre lois une impression de désordre puisque les formes dans lesquelles le Gouvernement doit agir sont, chaque fois, différentes et que les garanties imposées suivent ces variations formelles. La cause en est assurément la rapidité avec laquelle l'Assemblée fut obligée d'agir dans cette période où son mandat touchait à son terme.

Enfin, voir à cette époque une même loi autoriser des décrets-lois dans deux cas distincts est quelque chose de très étonnant ; comment expliquer cela? Comment, au cours des débats, personne ne s'est-il douté (ou n'a-t-il voulu extérioriser ce doute) de la nature juridique des actes ainsi autorisés? Nous sommes loin du débat, pourtant assez timide, qui avait entouré l'adoption de la loi du 8 février 1946 ; alors, il avait été question de décrets-lois, les députés en avaient parlé, avaient admis implicitement qu'ils les autorisaient, mais ils agissaient en connaissance de cause.

Tandis que les seconds Constituants donnent l'apparence de vouloir tout ignorer de la question. On retrouve ici ce que reprochait M. Capitant : qu'une fois sortis de leur rôle de Commissaires de la Constitution, les députés ainsi spécialisés changent totalement de personnalité.

Ou bien est-ce l'absence même de M. René Capitant à cette deuxième Constituante? et sa science juridique était-elle seule capable de découvrir les décrets-lois quand ils se trouvaient dissimulés derrière des mots plus ou moins anodins? Il est difficile d'admettre semblable explication, car il se trouvait dans cette Assemblée suffisamment de juristes éminents, en dehors de M. Capitant, pour suppléer à son absence.

Est-ce alors que la représentation nationale avait tellement changé que les députés n'étaient plus tellement acharnés contre la législation par décret?

Ceci semblerait bien étonnant car la composition politique des deux Constituantes n'avait pas suffisamment varié pour que les positions soient modifiées à ce point.

Sont-ce alors les députés eux-mêmes qui ont changé d'avis? Cette explication serait plus plausible, mais elle ne pourra nous être confirmée que par l'étude des débats qui ont eu lieu à la seconde

Constituante autour de l'article 13 du deuxième projet de Constitution, débats qui révéleront l'état d'esprit des députés.

Mais avant d'étudier le deuxième projet, il est logique de se pencher sur l'élaboration du premier, c'est ce que nous nous proposons d'effectuer maintenant.

SECTION II

Les deux projets de Constitution.

Comme chacun le sait, la Constitution de la Quatrième République ne fut pas établie sans difficultés, et la Nation désavoua, le 5 mai 1946, la majorité des députés qu'elle avait mandatés six mois auparavant, en repoussant par referendum le projet qu'ils avaient établi.

Mais il faut aussi se souvenir que cette première législature de la Quatrième République fut marquée, le 20 janvier, par la démission du Général de Gaulle de la Présidence du Gouvernement Provisoire, et que c'est lui qui contribua, pour une grande part, à l'échec du premier projet devant la Nation.

Il n'est évidemment pas de notre propos d'envisager l'ensemble des deux projets, mais seulement d'en confronter les articles : 66 dans le premier, et 13 dans le second, qui ont trait spécialement à la matière qui nous occupe, et surtout d'étudier les débats qui ont conduit à leur élaboration, étude qui peut être source de nombreuses découvertes intéressantes.

C'est à cette tâche que répondront les deux paragraphes de cette section.

§ 1. — L'article 66 du premier projet.

Deux phases doivent être distinguées dans le travail de l'Assemblée : les travaux préparatoires en Commission et les débats en séance publique.

a) *Les travaux préparatoires.*

Les deux premières propositions de loi « tendant à établir la nouvelle Constitution » furent déposées sur le bureau de l'Assemblée, le 29 novembre 1945, œuvres de M. Delachenal et des membres du groupe socialiste, respectivement.

La première ne faisait aucune allusion au problème qui nous préoccupe, se contentant d'établir (1) : « Le pouvoir législatif appartient à la Chambre des députés. »

Cet article laissait à l'apparition de décrets-lois le champ encore plus libre que ne le faisait la Constitution de 1875 ; en effet, le mot « appartient » ne pouvait-il pas tenter, par ses sonorités civilistes, un bon nombre de théoriciens qui auraient pu essayer d'appliquer la théorie de la propriété à l'exercice du pouvoir législatif? Et qui sait alors quelles surprises cette application aurait pu réserver?

(1) *J.O.*, Documents parlementaires 1945-1946, annexe 38, p. 50.

En même temps, était déposée la proposition de loi socialiste totalement différente sur ce point.

Elle était en effet très marquée des tendances hostiles aux décrets-lois que nous signalions au début de cette partie.

C'est ainsi que, dans l'exposé des motifs, se trouve déjà énoncé un bref résumé de la théorie de la souveraineté (1) :

« La souveraineté est inaliénable, ce qui entraîne l'interdiction des décrets-lois. Une Assemblée ne peut en effet déléguer à quiconque le droit de légiférer à sa place. »

Le corollaire de cette prise de position et son application se trouvent dans l'article 49 du projet :

« L'Assemblée Nationale dispose seule du pouvoir législatif. Elle ne peut déléguer ce droit à quiconque. Aucune loi ne peut être modifiée par décret. »

On ne peut être plus formel.

C'était là la condamnation expresse du décret-loi sous toutes les formes où il était apparu jusque-là. Cette proposition fut envoyée à la Commission sans aucun débat, mais, fait qui peut sembler bizarre, c'est seulement deux semaines plus tard que le même groupe socialiste votait la loi du 12 décembre dont nous venons de parler et qui permettait d'annuler au moyen de décrets des crédits votés par une loi. Et il est alors possible de se tourner contre l'ensemble du parti socialiste ce que M. Capitant devait reprocher deux mois plus tard au ministre.

La Commission de la Constitution tint alors une séance, le 13 décembre, où fut justement discuté le passage des différents projets de constitution qui se rapportaient à la question des décrets-lois.

C'est au cours de cette séance que fut rejeté un projet communiste aussi catégorique que l'était le projet socialiste :

M. Calas avait demandé qu'une disposition constitutionnelle interdît le recours aux décrets-lois, et M. Philip, président de la Commission, lui proposa : « L'Assemblée dispose, seule, du pouvoir législatif, et elle ne peut le déléguer. »

M. Capitant, alors, « signale que cette disposition n'aurait qu'une portée très limitée, car la jurisprudence du Conseil d'Etat a admis que les décrets-lois n'étaient pas des délégations du pouvoir législatif.

» Ce serait un coup d'épée dans l'eau. »

M. André Marie se déclare opposé à la délégation de pouvoir, mais exprime la crainte qu'il soit très difficile de déterminer à partir de quel moment l'Assemblée sera censée avoir violé l'interdiction qui lui serait faite.

« En effet, il y a d'autres moyens de déléguer le pouvoir législatif que d'autoriser le Gouvernement à prendre des décrets-lois. D'autre

(1) *J.O.*, Documents parlementaires 1945-1946, annexe 44, p. 58.

part, l'Assemblée conserverait-elle le droit de déléguer ses pouvoirs à des commissions formées par elle? »

M. Guillet rappelle les abus qu'ont causé les décrets-lois, puis, M. Cot dit qu'il faut « laisser au texte une certaine souplesse et qu'il suffit de mettre dans la Constitution le principe de l'interdiction de la délégation du pouvoir législatif. »

M. Calas donne lecture du projet de Constitution déposé par le groupe communiste : « Le Conseil des Ministres ne peut faire aucune loi, aucun décret-loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois et décrets d'application des lois, pour en ordonner ou en rappeler l'observation.

M. le Président estime dangereux d'introduire la notion de « proclamations ».

M. Viard appuie l'opinion de M. Pierre Cot : « Il est largement suffisant d'inclure dans la Constitution le principe de la non-délégation, car il faut distinguer entre les vrais décrets-lois, qui sont des délégations de fonction, et les faux décrets-lois, qui sont des délégations de matière. »

M. Valentino proposa de définir le domaine de la loi et du règlement.

Puis, M. Capitant déclare que « si la Commission entre dans une discussion sur ce qui est matière de la loi et matière des décrets, elle se transformera en Académie et n'arrivera pas à se mettre d'accord dans le laps de temps prévu pour l'élaboration de la Constitution ». Il propose de s'en tenir à la notion simple : « Est loi ce qui est voté par le Parlement. »

Quant à la question des décrets-lois, l'orateur déclare que la Constitution doit se borner à l'affirmation que le pouvoir législatif ne peut être délégué. Au reste, le problème des décrets-lois n'est pas tant une question de conflit entre les prérogatives du pouvoir législatif et celles du pouvoir exécutif qu'une conséquence des défauts de la procédure parlementaire d'avant guerre. Les faits allaient plus vite que le Parlement et cette vieille machine usée n'arrivait pas à résoudre les problèmes urgents nés des événements extérieurs, de la crise économique, du chômage, etc.

Si le futur Parlement est capable d'agir rapidement, il n'y aura pas de décrets-lois. Sinon, rien ne les empêchera de reparaître. Comment empêcher une Assemblée souveraine de violer la Constitution? Le problème à résoudre est celui de la procédure parlementaire et de son allègement.

M. Hervé réclame encore une condamnation expresse, mais, à l'unanimité, la commission adopte seulement :

1° Il ne peut être de lois que celles votées par l'Assemblée ;

2° L'Assemblée ne peut déléguer à quiconque, en tout ou en partie, le droit de légiférer à sa place (1).

---

(1) *Séances de la Commission de la Constitution*, Imprimerie de l'Assemblée Nationale Constituante, t. I, p. 102 et s.

L'attitude de deux des commissaires est énigmatique au cours de cette séance : celle de M. P. Cot d'abord, qui, alors que M. Capitant vient de formuler un avertissement solennel, propose justement la formule dont ce dernier vient de dire qu'elle serait absolument inopérante en ce qui concerne l'interdiction de la procédure en question. Or, M. Cot fait partie d'un groupe politique qui est très opposé à celle-ci.

Celle de M. Capitant ensuite, et il est permis de se demander ce qui se passa dans son esprit entre ses deux interventions : fit-il seulement la première par une sorte de probité professionnelle, voulant seulement avertir ses collègues de la voie dans laquelle ils s'engageaient, se ralliant ensuite à la majorité qui se dessinait, estimant peut-être qu'il ne fallait pas « être plus royaliste que le roi » et condamner définitivement un procédé dont il affirmait le caractère inévitable par sa deuxième intervention?

On ne peut que se livrer à des suppositions sur ces deux attitudes.

Puis le temps passa. La rédaction du projet de Constitution se poursuivait en commission et, le 3 avril 1946, M. Guy Mollet, son nouveau président, présentait au nom de la commission une proposition de loi où l'article qui devait « barrer la route » aux décrets-lois se trouvait porter le n° 55. Son premier alinéa était ainsi conçu, la suite de l'article ayant trait au régime législatif de l'Union Française :

« L'Assemblée Nationale a seule le droit de légiférer. Elle ne peut déléguer ce droit à quiconque, en tout ou en partie (1). »

La commission avait donc maintenu sa décision et supprimé la phrase capitale pour l'interdiction des décrets-lois.

Cet article resta désormais inchangé jusqu'au jour où il vint en discussion devant l'Assemblée en séance publique.

b) *Les débats.*

Dès le début de la discussion, trois amendements furent déposés (2).

Le premier, présenté par M. Bruyneel, au nom du groupe du Parti Républicain de la Liberté, ne faisait aucune allusion au pouvoir législatif ni à son titulaire.

Le deuxième, déposé par le groupe du Mouvement Républicain Populaire, intercalait dans son texte les deux phrases du texte de l'article 55 du projet de la Commission.

Le troisième, présenté par M. Giraudoux, faisait de même, mais énumérait, par la suite, les matières qui devaient être obligatoirement régies par une loi : « Libertés publiques, statut des personnes et des biens, organisation des services publics, organisation judiciaire, budget, impôts », et il ajoutait : « Sauf dispositions législatives contraires, toutes autres mesures peuvent être prises par voie de dispositions réglementaires. »

(1) *J.O.*, Documents parlementaires, Ass. Const., 1945-1946, annexe 843, p. 810.

(2) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 13 avril 1946, p. 1777 et s.

Quant au projet de la Commission, il était précédé d'un rapport qui détaillait et commentait les dispositions de chaque article. C'est à M. Pascal Copeau qu'incombait la mission de commenter l'article. Il s'en acquitta en prononçant, au passage, un violent réquisitoire contre les décrets-lois : « L'affirmation du principe de la souveraineté exclusive de l'Assemblée Nationale comporte, comme corollaire, l'interdiction d'aliéner quoi que ce soit de ce pouvoir. L'Assemblée Nationale Constituante et le peuple français, instruits par une récente et tragique expérience, se doivent de condamner toutes les procédures d'exception et notamment la pratique des décrets-lois (1). »

M. Copeau faisait partie du groupe de l'Union Républicaine et Résistante que son idéologie politique situait assez à gauche de l'hémicycle. A-t-il été emporté par ses convictions personnelles plus loin que les interdits assez vagues prononcés par la Commission : cela pourrait expliquer la disproportion existant entre cette exécution formelle et les mesures réellement prises par la Commission. Car la même question se pose toujours quand est envisagé ce problème. Pourquoi, si vraiment l'intention de la majorité des commissaires était de condamner sans appel, ont-ils, dans leur jugement, supprimé le dispositif que constituait excellemment le projet socialiste?

Mais peut-être le déroulement des débats va-t-il éclairer la situation d'un jour nouveau?

Le premier amendement fut discuté le 12 avril mais les débats se déroulèrent uniquement sur la question de savoir combien le Parlement aurait de Chambres, car le projet de M. Bruyneel en prévoyait deux. Après une discussion très académique où les députés citèrent plus souvent le Littré que des ouvrages de constitutionnalistes, l'amendement fut repoussé et le débat sur la suite renvoyé au 13 avril.

Ce jour-là, l'amendement de M. Giraudoux ouvrit la discussion. Lui-même affirme :

« Le but de cette partie de mon amendement est d'alléger la tâche du Parlement, d'éviter qu'il ne gaspille son temps et ses forces à des travaux mineurs qui ne sont pas faits pour rehausser son prestige (2). »

Il continua plus loin :

« Vous me direz que mon amendement tend à constitutionnaliser les décrets-lois. Je vous répondrai que, bien au contraire, il évite que le besoin ne s'en fasse sentir, en délimitant la tâche de l'Assemblée Nationale et en augmentant ainsi son efficacité et son rendement. »

C'est donc toute la conception matérielle de la loi qui reparaît encore ici, alors que jusqu'à ce moment, c'est toujours la conception organique qui avait triomphé dans les institutions constitutionnelles

(1) *J.O.*, Doc. Parl., Ass. Const., 1945-1946, annexe 885, p. 858.

(2) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 15 avril 1946, p. 1843 et s.

françaises : était loi toute règle de droit émanant du Parlement qui pouvait intervenir dans n'importe quelle matière. Cette profonde réforme allait-elle s'établir dans notre droit public à la faveur d'un changement de Constitution?

C'est M. Pierre Cot qui répondit à M. Giraudoux sur ce point :

« Il n'est pas possible que ce soit une loi écrite qui délimite ces champs respectifs. La question... doit être réglée par la coutume, par la pratique, suivant les circonstances. »

A la suite de ce seul raisonnement, l'amendement fut retiré, mais alors que lui-même reprenait des idées qui avaient germé au sein de la Commission de la Constitution, il restera dans les esprits, mûrira, sera retrouvé plus tard, et à une grande échelle.

Il restait à discuter le dernier amendement qui n'offrait aucun caractère de nouveauté, comparativement avec le projet de la Commission, sur le point précis de la délégation législative.

Mais, au moins, une fois qu'il eût été repoussé, pouvait-on s'attendre à une discussion sur ce projet de la Commission?

Point : l'article 55 fut adopté sans aucune contestation (1). Quant à la discussion générale, il y avait suffisamment d'autres problèmes, considérés comme majeurs, qui étaient sources d'abondantes controverses pour que l'Assemblée ne s'attardât pas au principe de la délégation législative sur lequel tout le monde était relativement d'accord.

Donc, on peut considérer que le seul fait positif qui ressort des débats est que l'Assemblée n'est pas hostile à une répartition des matières entre le Gouvernement et le Parlement, mais à condition qu'elle soit réalisée empiriquement, que, suivant l'expression de M. Pierre Cot, « il laisse faire le temps, la pratique et le roi, qui s'appelle l'Assemblée Nationale (2) ».

c) *Conclusion.*

Si nous essayons de faire le point de tous les éléments que nous venons de réunir, et si nous tentions de les sérier, il serait possible de tirer les conclusions suivantes :

1. — Du travail de la Commission, il ressort que :

Elle repoussa un projet qui ne contenait d'allusions ni à la délégation législative, ni aux décrets-lois (projet Delachenal).

Elle repoussa également un projet qui interdisait à un décret de modifier la loi (projet socialiste).

Elle repoussa enfin un projet qui comportait l'interdiction expresse des décrets-lois (projet communiste).

Par contre, elle prit position, mais en connaissance de cause, sur le principe de la délégation législative.

---

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 15 avril 1946, p. 1851.

(2) *Ibidem*, p. 1844.

Puis, un des rapporteurs, M. Copeau, indiquera dans son rapport sur l'article 55 que l'Assemblée et la Nation se doivent de condamner les décrets-lois.

Tout se passe donc comme si, répugnant aux solutions extrêmes, elle tenait à formuler une condamnation de principe, tout en sachant que ce ne serait qu'un « coup d'épée dans l'eau ».

2. — **Si maintenant l'attention se porte du côté de l'Assemblée plénière, on constate que :**

— **Le 11 décembre 1945**, elle adopte, sans rien suspecter de ce qu'elle créait, une loi qui permet à sa Commission des Finances de provoquer des décrets qui pourront abroger certaines dispositions de la loi des Finances.

— **Le 5 février 1946**, elle donne au Gouvernement l'égalité avec la Commission des Finances quant à l'initiative de ces modifications, après une discussion où il lui fut signalé quelle restaurait des décrets-lois, et où personne ne chercha à prouver que les actes en question participaient à une autre nature juridique.

— **Le 28 mars** de la même année, elle prorogea le délai pendant lequel les modifications prévues par la loi précédente pouvaient intervenir jusqu'au 20 avril, et ceci sans discussion aucune.

— **Le 12 et le 15 avril enfin**, elle adopte l'article 55 (qui devait devenir, le 19 avril, l'article 66) après une discussion où le mot « décret-loi » fut prononcé, en tout et pour tout, une fois, et encore à la faveur d'un débat sur un amendement qui fut, par la suite, retiré.

Il nous semble ressortir de tout cela que l'Assemblée était de bonne foi : d'une part, elle n'a pas pensé voter des décrets-lois avec les deux lois précitées, la seule voix l'ayant signalé étant celle de M. Capitant qui fut confondue avec l'argumentation d'une opposition classique ; d'autre part, elle a sûrement cru qu'elle votait, avec l'article 55, la sentence de bannissement perpétuel de la procédure honnie.

Et elle ne fut pas la seule à croire cela, puisque des techniciens du droit public furent de son avis : M. Pelloux, en effet, écrivait en commentant l'ensemble du projet :

« L'article 66 prohibe la procédure dite des décrets-lois (1). »

Dans l'esprit de l'Assemblée, c'est à peu près certain, mais dans celui de la Commission, c'est beaucoup plus douteux.

On peut évidemment arguer que la Commission étant la réduction mathématique de l'Assemblée, ses sentiments ont toutes chances d'être ceux de l'organe plénier, mais il faut d'abord admettre que ce sont les spécialistes des différentes questions qui se retrouvent à la Commission et sont donc plus aptes à connaître les ressources d'un texte, à plus forte raison quand il est empreint d'un fort caractère de juridisme.

Et puis, enfin, il y a cette séance du 13 décembre qui revient toujours à l'esprit quand on se penche sur la question.

---

(1) R. Pelloux, « La Constitution du 19 avril 1946 », *D.*, 1946.1.45.

En tout cas, ceci passa inaperçu à l'époque, et chacun exprimait l'avis de M. Pelloux, soit en approuvant, soit en déplorant, ainsi que le faisait M. Liet-Veaux qui, alors que la deuxième Constitution se préparait, conseillait — et c'était assez rare à l'époque pour être signalé — un système constitutionnel qui comprenne le décret-loi ratifiable postérieurement par l'Assemblée :

« C'est aussi un système qui restaure le juste équilibre des pouvoirs dans une démocratie qui est nettement portée vers l'omnipotence de l'Assemblée élue. Et le principe démocratique lui-même est sauf, dès lors que cette Assemblée garde le dernier mot, soit qu'elle légifère contre le Gouvernement, soit qu'elle le renverse.

» Tout ceci paraît être la leçon des expériences, leçon amère, il est vrai, qui s'acharne sur quelques-unes des rares dispositions qui aient recueilli l'assentiment unanime des « grands ».

» Mais la lettre des textes ne changera rien à la logique des institutions. Le dilemme demeure : Gouvernement de Commission ou Gouvernement de Cabinet, Gouvernement anonyme ou Gouvernement responsable (1). »

Les membres de la seconde Assemblée Constituante allaient-ils suivre ces conseils?

Les travaux préparatoires du second projet pourront, seuls, fournir la réponse.

§ 2. — L'article 13 de la Constitution du 27 octobre 1945.

Le referendum du 5 mai 1945 avait eu les résultats suivants :

10.584.359 « non »
9.454.034 « oui »
5.262.043 abstentions.

Il fallait donc tout recommencer et l'Assemblée, élue le 2 juin 1945, se mit rapidement au travail.

Comme elle était encore organe législatif, de par les prescriptions de la loi du 2 novembre 1945, elle vota certaines lois qui ont été examinées précédemment, pendant que sa Commission s'employait à préparer un projet de Constitution qui puisse satisfaire les électeurs.

Nous suivrons le même plan d'étude que pour le premier paragraphe puisqu'ils ont tous deux le même objet, et le début de celui-ci sera donc consacré à l'étude des divers projets.

A. — *Les travaux préparatoires.*

La séance de l'Assemblée du 26 août vit le dépôt des deux premières propositions de loi.

L'une était encore l'œuvre du parti socialiste. Son exposé des motifs trouvait deux causes au rejet du premier projet : les dispo-

---

(1) Liet-Veaux, « La séparation des pouvoirs et l'avenir des décrets-lois », *Revue politique et parlementaire*, août-septembre 1946, p. 107.

sitions relatives à la liberté de l'enseignement et à la propriété (1) ; par suite, ses auteurs n'éprouvaient pas la nécessité de rien modifier à l'article 66 qui prenait simplement le n° 56.

Le même jour, M. J. Bardoux déposait l'autre proposition : pour lui, les causes des résultats du referendum étaient la différence avec la Déclaration des Droits de 1789, la précarité de la protection de la propriété, et l'absence de protection des libertés et droits, solennellement proclamés, contre les atteintes possibles par la loi ou les décrets.

Par suite, comme dans le projet de ses collègues socialistes, si l'ancien article 66 recevait le n° 73, la seule modification du premier alinéa était le remplacement du mot « Assemblée » par « Parlement » (2).

Ce n'en est que la paraphrase qui forme la première proposition de l'article 45 du projet déposé par les membres du Mouvement Républicain Populaire, le 4 juillet 1946 (3) :

« L'Assemblée Nationale ne peut déléguer son pouvoir législatif. »

Il n'y a donc point de raison de s'attarder sur ce texte car les constituants ont décidément l'apparence de conserver toutes leurs idées de réforme et de changement, par rapport au premier projet, pour des points qui pouvaient leur sembler plus importants.

Deux semaines plus tard, le 18 juillet, le Parti Républicain de la Liberté dépose un autre projet sur le bureau de l'Assemblée : va-t-il nous réserver des surprises?

L'exposé des motifs semble autoriser une réponse affirmative (4) : il découvre en effet dans les résultats du referendum, outre un désir de protection efficace des libertés, une volonté de « maintenir le principe fondamental de la séparation des pouvoirs, renforcer l'exécutif ».

Il semble alors que, pour ce renforcement de l'exécutif, le texte même du projet va présenter, si ce ne sont des phrases nouvelles, tout au moins la suppression des interdits qui se succédaient, inchangés, depuis huit mois.

C'est une erreur ! L'article 52 du projet ne fait que continuer la monotone série : il reprend mot pour mot le texte du projet de M. Bardoux qui, on se le rappelle, n'était que la transposition de l'article 66 du projet rejeté.

Peut-on s'étonner de cette obstination?

Il faut avouer que la campagne électorale, autour du referendum du 5 mai, n'avait pas été axée, et de loin, sur le problème des décrets-lois.

Le Général de Gaulle et les partis qui, par leurs arguments, avaient amené le peuple à son refus, n'avaient certes pas posé cette question

---

(1) *J.O.*, Doc. Parl., 2e Ass. Const., annexe 23, p. 8 et s.
(2) *Ibidem*, annexe 35, p. 27 et s.
(3) *Ibidem*, annexe 68, p. 61 et s.
(4) *Ibidem*, annexe 166, p. 162 et s.

dans leurs réunions. On y parlait bien plutôt des pouvoirs du Président de la République, du monocaméralisme et du régime d'Assemblée.

Donc, on ne peut absolument pas dire que la Nation, par son vote, ait pris une position sur le problème des décrets-lois. C'est pour cette raison que les députés s'attachèrent à tenter de provoquer d'autres changements que celui de l'article 66.

Les commissaires, après avoir confronté tous ces projets, les fondirent en un texte qu'ils présentèrent le 2 août (1).

Le préambule, exposé par M. Coste-Floret, confirme les constatations qui viennent d'être faites et, appuyant sur les grands problèmes, passe complètement sous silence celui de la législation par décret.

Par ailleurs, la Commission a établi un article 14 qui décide :

« L'Assemblée Nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit à quiconque, en tout ou en partie. »

Le texte a donc été un peu allégé, c'est tout ce que l'on peut en dire.

Par la suite, cet article demeura inchangé dans les nouvelles propositions de la Commission, jusqu'au 19 septembre, date où elle tint encore une séance sur ce sujet. Ce jour-là, à l'occasion du régime législatif des territoires d'outre-mer, elle revint encore à l'article 14 de son projet (2).

M. Ramadier trouvait que le mot « loi », contenu dans cet article, avait une grande importance sur le plan de la législation coloniale, suivant qu'on l'entendait dans un sens formel ou matériel car, suivant l'une ou l'autre acception, il accroissait ou restreignait considérablement le champ d'action gouvernemental.

Les commissaires se mirent d'accord sur le sens formel ; donc, pour M. Ramadier, le régime colonial ancien subsistait, avec son large champ d'action gouvernemental, aussi :

M. Pierre Cot : « Nous avons pourtant précisé que le pouvoir législatif ne se délègue pas. »

M. de Tinguy : « **M. Ramadier est d'accord avec la jurisprudence du Conseil d'Etat qui n'a jamais considéré les décrets-lois comme une délégation du pouvoir législatif**, sinon ils eussent été illégaux ! Mais elle considère que, dans la limite fixée par le Parlement, le Gouvernement peut user de son pouvoir réglementaire. »

M. Pierre Cot : « Vous avez toujours les yeux fixés sur le passé. Nous sommes des Constituants, nous n'avons donc pas à nous considérer comme liés par la jurisprudence du Conseil d'Etat. »

Il est superflu de souligner l'importance de ce passage.

D'une part, il nous indique que la seconde commission est au courant de ce qui avait été précisé à la première en ce qui concerne

---

(1) *J. O.*, Doc. Parl., 2e Ass. Const., annexe 350, p. 291 et s.

(2) *Séances de la Commission de la Constitution*, t. II, p. 570 et s.

la jurisprudence administrative, et surtout s'en souvient. Car, si la majorité de ses membres avait déjà cette qualité sous la première Constituante, M. Capitant ne faisait plus partie de la seconde et il pourrait être conclu de son absence à l'oubli de ce point de Droit (1).

D'autre part, ayant entendu, d'une part, l'idée exprimée par M. Pierre Cot et relative à la jurisprudence du Conseil d'Etat qui, si elle ne lie pas les Constituants, réclamerait en tout cas un texte pour renverser sa marche, la Commission s'entoure une fois encore d'un mur de silence et ne laisse, d'autre part, rien transpirer à l'extérieur, en l'occurrence dans le libellé de l'article 14, de l'avertissement qui vient de lui être donné une seconde fois.

Aussi, puisque l'étude des travaux préparatoires, hormis ce dialogue entre commissaires, s'est révélée complètement stérile dans le domaine des différents projets de lois, puisque rien n'a été proposé de nouveau, donc ne peut être commenté, il va falloir rechercher dans les débats en séance publique un poste d'observation fournissant un champ plus étendu.

B. — *Les débats.*

Le premier débat sur le projet de Constitution date du 20 août 1946 et M. Coste-Floret, rapporteur, se chargea de rompre le silence total qui s'était établi, depuis sept mois, au Palais-Bourbon, autour des décrets-lois (2).

Il les prit à partie, très violemment, en ces termes :

« Oh ! certes, il ne saurait être question, en aucune manière, de revenir au régime parlementaire tel qu'il fonctionnait dans les dernières années d'avant la guerre (*applaudissements au centre et sur divers bancs*), pour cette raison, à elle seule suffisante, que dans cette période le régime parlementaire ne fonctionnait plus (*nouveaux applaudissements*).

» Le Parlement, par des abdications répétées, notamment par le système des décrets-lois, remettait le pouvoir législatif au pouvoir exécutif, de sorte que, par ce détour, nous étions ramenés à un système de confusion des pouvoirs. »

Le rapport se poursuivit par le déroulement du projet dans son ensemble, sans revenir par la suite sur cette question.

Le passage qui vient d'être cité a été applaudi, ce qui indique l'hostilité aux décrets-lois des députés qui ont ainsi manifesté. Mais la situation « géographique » de ces applaudissements est intéressante : alors que l'on pourrait s'attendre à ce que ce soit surtout la partie gauche de l'Assemblée qui réagisse, le compte rendu officiel les situe « au centre et sur divers bancs » ; or, comme la gauche est, par définition, hostile aux décrets-lois, ce fait révèle la persistance de l'hostilité de la majorité de l'Assemblée. Ce seul fait d'ailleurs, car jusqu'au passage à la discussion des articles soit pendant une dizaine de séances, le mot ne sera plus prononcé.

---

(1) En ce qui concerne la composition de la Commission, voir *ibidem*, t. I[e] p. 5 et 6 ; t. II, p. 8 et 9.

(2) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 21 août 1946, p. 3185 et s.

Cette discussion du détail du texte se situe, en ce qui concerne l'article 14, à la troisième séance du 3 septembre.

Dès que cet article fut abordé, deux amendement furent déposés, dont le texte n'apporte pas de nouveauté par rapport au projet, sur le problème qui nous préoccupe : il s'agissait seulement de définir les pouvoirs du Conseil de la République mais, à cette occasion, fut échangé un ensemble de répliques, assez long peut-être, mais qui éclaire d'un jour absolument nouveau l'article 14 :

L'amendement de M. Bruyneel tendait à substituer au projet : « L'Assemblée vote seule la loi. Elle ne peut..., etc. », la phrase : « Le Parlement vote seul la loi. Il ne peut..., etc. », et son auteur prend ainsi la parole (1) :

« Le Conseil de la République étant une Chambre législative, il doit voter la loi au même titre que l'Assemblée Nationale. Si l'on accepte le texte de la Commission, les pouvoirs de la deuxième Assemblée n'existent plus. C'est pourquoi nous disons dans notre amendement que le Parlement vote seul la loi. »

M. le Président. — « La parole est à Monsieur le Rapporteur général. »

M. le Rapporteur général. — « Notre texte est conforme au système de la Constitution. En effet, dans le projet qui vous est soumis, le Conseil de la République ne vote pas la loi : il donne des avis. La meilleure preuve en est l'article 21 qui dispose que « Le » Conseil de la République examine pour avis les projets ou propo- » sitions de loi votés en première lecture par l'Assemblée Nationale » et qui continue en parlant « d'avis conformes ou non conformes ».

» Dans le projet de Constitution, à l'article 14, nous disons que c'est la seule Assemblée Nationale qui vote la loi.

» L'article 14 ne fait que tirer les déductions du système ; s'agissant de ne pas déléguer le pouvoir législatif, comme l'Assemblée qui le possède dans sa plénitude pourrait seule décider de cette délégation, l'article 14 prohibe cette faculté. C'est pourquoi la Commission repousse les amendements actuellement soumis à l'Assemblée. »

D'une part, M. Coste-Floret semble admettre que la délégation du pouvoir législatif est une chose possible, ce qui est assez inattendu de la part d'un spécialiste du Droit et, d'autre part, il est permis de se demander si ce n'est pas la possibilité de déléguer ce pouvoir au Conseil de la République, plus que celle de le déléguer au Gouvernement, qui est proscrite par l'article 14 de cette seconde Constitution.

Nous ne voulons évidemment pas dire par là que la prohibition vise uniquement le Conseil de la République, mais qu'elle l'atteint au moins autant que le Gouvernement. Une telle thèse est, bien sûr, le fruit d'une lecture interlinéaire, avec tous les risques que cela comporte, mais il semble bien, et ceci n'enlève rien de l'hostilité envers les décrets-lois, que la volonté de cette interdiction n'ait pas

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 4 septembre 1946, p. 3499 et s.

été le seul élément moteur dans la rédaction de cet article, et ceci depuis que la création d'une seconde Chambre a été envisagée.

D'ailleurs, par la suite du débat, les deux amendements ne firent l'objet que d'une brève discussion, et l'article 14 fut adopté de même.

Il reste maintenant à tenter des investigations du côté du débat sur l'ensemble du projet de loi, si nous voulons essayer de trouver quelques phrases concrètes permettant de découvrir, après un an de recherches, la traduction formelle, expresse, de l'hostilité des Constituants *in corpore* contre la législation par décret.

Car elle n'avait jusqu'alors paru que dans les seules interventions de MM. Copeau et Coste-Floret, dans leurs rapports, et de M. Duclos, lors du vote de la loi du 8 février 1946, M. Capitant s'étant simplement borné à une mise en garde ; c'était donc tout ce qu'il apparaissait du travail d'un an de l'Assemblée.

Le débat général eut lieu le 28 septembre et M. Paul Reynaud fut un des premiers orateurs.

Son discours s'attacha à rechercher ce qui était reproché à la Constitution de 1875 et à comparer les améliorations qui avaient été apportées à ses « tares » ; c'est sa seule intervention qui va déclencher les plus intéressantes répliques des législatures des deux Constituantes sur les décrets-lois.

Qu'il nous soit permis de le transcrire en grande partie, car il sera, par la suite, suffisamment repris et commenté par la Doctrine pour que son importance soit par là démontrée.

M. Reynaud vient de démontrer la faiblesse du pouvoir exécutif sous la Troisième République, faiblesse qu'il considère comme condamnée par la Nation lors des deux consultations du 21 octobre 1945 et du 5 mai 1946. Il continue :

« ... Reste la seule arme dont disposait ce malheureux ministre... Cette arme capitale, c'était celle des décrets-lois dont je vous ai déjà dit qu'avec la complexité de la vie moderne, la nécessité de décisions rapides, il est impossible de se passer (*interruptions à gauche et à l'extrême gauche*). Et vous y reviendrez. »

. . . . . .

M. le Président de la Commission. — « Vous savez bien, Monsieur Paul Reynaud, que la période des décrets-lois a été aussi celle de toute l'histoire parlementaire française durant laquelle on a légiféré avec le plus de désordre (*vifs applaudissements à gauche, à l'extrême gauche et au centre*).

» En réalité, les pouvoirs enlevés à ce moment-là à l'Assemblée ont été mis entre les mains, non du Gouvernement responsable, mais des bureaux des différents ministères (*applaudissements sur les mêmes bancs*).

Et l'on a vu sortir des trains de décrets-lois où chacun glissait le petit texte qui l'intéressait, sans aucune liaison avec ce qui se passait ailleurs. Dans le même train de décrets-lois, on pouvait voir trois, quatre et cinq textes absolument contradictoires. Ce fut là une des périodes honteuses de l'histoire législative française. » (*Nouveaux applaudissements sur les mêmes bancs.*)

M. Ramarony. — « C'était le tripartisme d'avant guerre ! »

M. Herriot. — « Monsieur le Président de la Commission, avez-vous entendu parler du collectif actuel? »

M. le Président de la Commission. — « Au moins celui-là est-il étudié par le Parlement. »

M. Chassaing. — « On n'ose même pas prendre, dans cette enceinte, la défense du franc. » (*Exclamations à gauche, à l'extrême gauche et au centre.*)

. . . . . .

M. P. Reynaud. — « Mesdames, Messieurs, je le disais l'autre jour, et je viens de m'en rendre compte par vos applaudissements, je savais que, sur ce point, j'avais tout le monde contre moi.

» Mais, puisque M. le Président de la Commission a déclaré que les décrets-lois avaient un caractère honteux, peut-être me permettra-t-il de lui rappeler que certains d'entre eux, qui ont été pris en 1938, ont donné quelques résultats (...).

» Ce sont de petits résultats que je me permets de ne pas trouver si honteux. »

M. A. Laurent. — « Qu'attend-on pour en faire? »

M. P. Reynaud. — « Soyez assuré que cela viendra. »

Et l'orateur, une fois terminée sa péroraison, est applaudi « à droite et sur quelques bancs à gauche » (1).

Ce dialogue, unique en son genre, est à notre avis précieux en ce qu'il fournit au lecteur deux impressions très intéressantes :

D'abord, l'attitude de M. Paul Reynaud.

Ce n'est pas sa première intervention dans un débat, bien entendu, mais il faut noter, avant toutes choses, qu'à peu près chaque fois qu'il parle un peu longuement, un membre de la partie gauche de l'hémicycle l'interrompt (2) pour lancer une phrase qui peut se ramener à : « A bas les décrets-lois ! »

On peut donc considérer qu'il personnifie l'acte aux yeux de l'Assemblée et, par suite, que c'est à l'occasion de ses interventions que se déchaînera la plus grande quantité d'arguments contre lui.

Ceci posé, il apparaît dans cette discussion que M. Paul Reynaud est persuadé que l'article 14 interdit les décrets-lois et le reproche même qu'il fait d'avoir supprimé cette dernière arme de l'exécutif lève les derniers doutes que l'ensemble de la Chambre aurait pu conserver.

Les députés, qui avaient voté l'article 66 du premier projet sans avoir prononcé le mot de décret-loi, qui avaient lu le rapport de M. Copeau, entendu celui de M. Coste-Floret, écouté maintenant M. Reynaud assurer qu'ils sont sinon improbables, du moins impossibles, vont voter l'article 14 en toute sérénité d'esprit.

Ne serait-ce pas une manœuvre de la part de M. Reynaud?

---

(1) Ass. Const., Débats, *J.O.* du 29 septembre 1946, p. 4229 et s.

(2) A titre d'exemple, *ibidem*, *J.O.* du 21 septembre 1946, p. 3888.

Etant familier, pour l'avoir lui-même pratiquée longuement, de cette procédure législative, il ne peut que savoir que l'interdiction de déléguer le pouvoir législatif n'est pas décisive, même s'il ne s'est pas tenu au courant des travaux de la Commission, ce qui serait assez étonnant. Ne proclamerait-il pas bien haut que l'article 14 est absolument prohibitif pour endormir la gauche et barrer la route, par sa surenchère, à un éventuel amendement qui risquerait de reprendre le projet socialiste de la première Constituante?

Quant à la seconde impression, encore plus solide celle-là, c'est qu'il y a loin d'y avoir unanimité contre les décrets-lois. Et cette impression se fonde sur les applaudissements qui ponctuent le passage que nous venons de citer, test précieux car spontané et permettant d'exprimer son opinion sous une forme absolument anonyme dans un endroit où la moindre interjection est immédiatement enregistrée et portée au compte nominatif de celui qui l'a proférée.

Car lorsqu'on parle de décrets-lois, c'est la gauche et l'extrême-gauche qui réagissent le plus. Le centre parfois. Par contre, M. Reynaud est applaudi à droite et « sur quelques bancs à gauche ». Donc, s'il y a une majorité « anti décret-loi », elle est loin d'être massive et un homme politique aussi avisé que M. Reynaud peut espérer une augmentation de la représentation de la droite au Parlement, après le raz-de-marée marxiste qui suivit la Libération, et vouloir préserver l'avenir.

C'est là ce qui nous paraît se dégager de cet incident qui n'a que le tort d'être unique.

Si maintenant nous tentons, comme précédemment, de faire le point de la situation après le vote de l'article 14, qui va devenir n° 13, et celui de l'ensemble du projet, il apparaît ceci :

a) *La Commission* :

Elle a repris, sinon la lettre, du moins le fond de l'article 66 du premier projet, et ceci après avoir entendu les mots « coup d'épée dans l'eau » par l'oreille de la majorité de ses membres et après avoir été elle-même prévenue et avertie de la jurisprudence du Conseil d'Etat.

b) *L'Assemblée* :

La majorité de ses membres, non l'unanimité, est hostile aux décrets-lois. Parmi eux, combien ont été au courant du détail des séances de la Commission et combien se sont contentés de lire ou d'écouter les rapports de MM. Copeau et Coste-Floret?

Tout est là !

Et, dès lors, de deux choses l'une : **ou bien ils étaient au courant du « coup d'épée dans l'eau » et, par là, un peu complices** (ce qui expliquerait le vote des cinq lois de pouvoirs spéciaux), **ou bien leur méfiance a été endormie** par tous les orateurs qui ont proclamé le caractère catégorique des interdits lancés.

Comment le leur reprocher d'ailleurs, puisque des juristes eux-mêmes en furent persuadés : M. Pelloux écrivait encore : l'Assemblée

Nationale « ne peut déléguer ce droit (prohibition de la procédure dite des décrets-lois) (1) ».

A notre avis, la seconde hypothèse est la bonne, et quant au vote des cinq lois d'habilitation, il fut acquis, soit par une sorte de précipitation qui empêcha peut-être l'Assemblée de se rendre bien compte de ce qu'elle votait, soit que les deux partis marxistes, dans leur rigidité, aient suivi aveuglément leurs chefs, les jugeant incapables de leur faire voter des décrets-lois.

Mais alors comment apprécier l'attitude de la Commission, qui s'est parfaitement rendu compte de ce qu'elle décidait, et comment les arguments échangés n'ont-ils pas été relevés par les commissaires membres du Parti Communiste, ennemi acharné d'une telle procédure?

Car il est impensable que ses délégués ne se soient pas rendu compte de ce qui se passait.

Ou alors se sont-ils convaincus que le recours aux décrets-lois était indispensable à certaines périodes de crise, et, s'apercevant que le texte sauvait les apparences vis-à-vis de leurs collègues, s'en sont-ils fait complices pas abstention?

Car il ne faut pas oublier que le Parti Communiste était alors au Gouvernement, que le tripartisme était en pleine force et que, par conséquent, **n'importe lequel des trois grands partis pouvait être amené un jour, ayant la direction du Gouvernement, à demander une habilitation.**

Cette idée pourrait être le fondement logique de cet ensemble d'attitudes de onze mois apparemment assez incohérents ; quoique les recherches d'intentions soient tellement délicates qu'elles amènent souvent à des conclusions opposées à la réalité.

Mais nous pensons que, dans une matière qui est une de celles qui offrent le plus de problèmes constitutionnels, il faille faire la part d'une certaine inexpérience d'un bon nombre de députés de la gauche qui se sont trouvés hissés à ce poste sans un bagage bien lourd de vie parlementaire. C'étaient pour la plupart des hommes d'action peu enclins à se pencher brusquement sur des nuances qui ne sont même pas très bien établies sur le plan de la doctrine professionnelle.

Et le résultat s'explique quand on se souvient qu'un des chefs incontestés de cette gauche, Léon Blum, avait écrit :

« ... En régime démocratique, le dogme de la séparation des pouvoirs n'est guère plus qu'une fiction. Le législatif et l'exécutif vivent dans un état de pénétration, de dépendance réciproques, ce qui est la loi même de notre activité gouvernementale (2). »

La prohibition de l'article 13 définitif est nuancée parce que la pensée des leaders politiques était nuancée ; ils étaient pris entre

---

(1) R. Pelloux, « La nouvelle Constitution de la France », *D.*, 1946.1.81.

(2) L. Blum, *La réforme gouvernementale*, 1936, p. 151, cité par Quermonne, *L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en Droit public français*, thèse Caen, 1952.

deux tendances : d'un côté, ils ne voulaient plus revoir de « décrets-lois façon 1939 », pour les raisons que nous avons exposées plus haut, et d'un autre côté, ils reconnaissaient qu'il faut, en temps de crise, des remèdes à la mesure du mal.

Et puis, le temps a passé, qui efface tout, et les rancœurs les mieux établies ont passé avec lui. C'est une vérité psychologique qu'une solide aversion est émoussée par le temps, surtout quand l'objet même de cette aversion a disparu.

La Libération, qui avait passionné tous les problèmes, voit les soudures qu'elle avait favorisées se fêler, les engrenages des combinaisons politiques se roder, puis jouer ; il faut considérer tout cela, car la psychologie peut expliquer bien des choses, même en droit administratif.

* * *

La Constitution fut votée, puis approuvée par la Nation.

L'Assemblée Nationale et le Conseil de la République une fois mis en place, la jeune République va effectuer ses premiers pas et, comme tout novice dans l'accomplissement d'un travail complexe nécessitant l'emploi d'un outillage perfectionné, elle va suivre méticuleusement le mode d'emploi, les directives que lui ont inculquées ses maîtres.

Ils lui ont dit : « Tu es toute puissante, mais tu dois tout faire par toi-même. »

Elle s'y essaiera par de louables efforts.

Mais ne fera-t-elle pas comme bien des humains qui, au bout d'un certain temps, pensent pouvoir se servir de leurs seules compétences et rangent bien vite le manuel d'utilisation de leur nouvelle machine au fond d'un tiroir?

SECTION III

Les habilitations parlementaires du 26 octobre 1946 au 16 août 1948

En principe, tout devrait être fini.

La Constituante a voulu faire justice, à perpétuité, des décrets lois.

La Constitution paraît formelle.

Mais pourtant, ne vont pas tarder à apparaître des décrets doués d'une force particulière et sans apparemment que leurs auteurs se doutent bien de la qualité des armes qu'ils forgent.

Nous allons rechercher les lois qui autorisent de tels actes, mais sans prendre pour le moment parti sur leur nature, réservant ce problème, ainsi que celui qui en découle — la constitutionnalité — pour la deuxième partie de l'ouvrage.

Nous nous bornerons donc à rapporter le déroulement chronologique des actes qui nous paraîtront suspects ainsi que les débats qui ont présidé à leur naissance, dans l'espoir de trouver quelques indices qui puissent aider à la solution du problème juridique ultérieur.

§ 1. — L'article premier de la loi du 25 juin 1947.

« Il sera effectué, par décrets contresignés par le ministre des Finances et qui devront être soumis à la ratification du Parlement avant la fin de la présente session, une réduction de 30 milliards de francs sur les dépenses à la charge de l'Etat pour l'exercice 1947. Cette réduction sera en sus de celles qui résultent des articles 2 et 3 de la présente loi ou qui seront apportées sur les subventions économiques.

» Les économies prescrites par le précédent alinéa devront porter à la fois sur les dépenses militaires et sur les dépenses civiles...

» Dans le calcul des 30 milliards, il ne sera pas tenu compte des réductions...

» Dans le cas où l'exécution des économies prescrites par le premier alinéa du présent article exigerait l'intervention de textes législatifs, les projets de lois nécessaires seront déposés par le Gouvernement et débattus par le Parlement, suivant la procédure d'urgence, avant la fin de la présente session (1). »

Le projet de loi initial, déposé au nom de M. Ramadier par M. Schuman (2), fut profondément remanié. Il prévoyait d'abord le dépôt par le Gouvernement de projets de lois tendant à réaliser des économies et ce n'est qu'à la fin de l'article qu'un court alinéa indiquait que des décrets pourraient intervenir dans les matières qui ne nécessitent pas de modifications des textes législatifs en vigueur. Ces décrets devaient être pris en Conseil des Ministres et contresignés par le Président du Conseil, les ministres d'Etat et le ministre des Finances.

Tandis que dans le texte définitif le procédé décrétal est nettement mis en avant.

Comment cela s'est-il produit?

Le texte adopté le 23 juin est un amendement de M. Pleven qui imposa un chiffre plus élevé que celui que le Gouvernement consentait. La procédure par décret ne souleva pas de discussion, le débat portant surtout sur le montant global des économies. Seule, mérite d'être citée une intervention de M. Duclos qui se reconnaît d'accord sur le fond avec M. Pleven, mais s'écrie : « Seulement, il y a une chose que nous ne pouvons pas admettre, M. Pleven demande au Gouvernement d'agir par décrets. Ce serait donner au Gouvernement des pouvoirs que nous ne pouvons pas lui accorder (3). »

---

(1) *J.O.*, 27 juin 1947, p. 5862.

(2) *J.O.*, Doc. Parl., Ass. Nat., 1947, annexe 1718.

(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 24 juin 1947, p. 2355.

C'est tout ce que révèle la discussion à l'Assemblée Nationale ; quant au Conseil de la République, il rétablit le projet gouvernemental mais sans toutefois faire allusion à la procédure de décrets envisagée (1).

En seconde lecture, l'Assemblée reprit son texte initial sans hésitation (2).

Il faut signaler que les circonstances qui entouraient la prise de cette loi étaient très alarmantes : l'expérience Léon Blum, de baisse autoritaire des prix du début de l'année, avait tourné court, la commission dite « de la hache » avait bien produit des conclusions mais le Gouvernement ne les avait pas encore traduites par des actes, le budget ne fut pas voté avant le milieu de l'année et soudain il se révéla une insuffisance de recettes énorme. C'est donc d'une législation de crise qu'il s'agit ici. La commission qui devait rechercher les économies prévues par la présente loi devait porter le nom de « Commission de la guillotine » et requérir, non plus des suppressions d'emplois comme la « Commission de la hache », mais des suppressions de services.

Il est aussi à remarquer qu'à cette époque, c'est encore le Parlement qui oblige le Gouvernement à faire des économies alors que, bientôt, l'inverse se produira.

Quant aux pouvoirs accordés, il faut en remarquer la précision, qui indique bien que c'est en sus de certaines économies bien précisées que le Gouvernement devra agir, et les garanties imposées : contreseing du ministre des Finances, ratifications et intervention du Parlement si le besoin s'en fait sentir (3).

La loi du 3 septembre 1947, article 16 (*J.O.* du 4 septembre, p. 8768) prolongea le délai d'action de la Commission de la « guillotine » jusqu'au 31 juillet 1948, en fondant en des dispositions communes les lois du 15 février et du 5 avril 1946 visant des dégagements de cadres, civils et militaires.

Cette loi fut prise au cours d'un débat où il ne fut rien dit sur la procédure décrétale (4).

Mais le vote du budget de l'exercice 1948 va en fournir un autre exemple : le budget 1947 n'ayant été voté que le 13 août, il en était résulté un retard pour l'élaboration de celui de 1948 qui ne pouvait pas être examiné et voté en temps utile. Aussi le Gouvernement proposa une autre solution.

§ 2. — La loi du 31 décembre 1947 : article 3.

Cette loi ne proposait pas autre chose que la reconduction du budget de 1947 (5).

---

(1) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 25 juin 1947, p. 807 et s.

(2) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 26 juin 1947, p. 2454 et s.

(3) Plus tard, le 18 septembre 1948, M. Queuille révèlera que 135.000 emplois furent supprimés (Ass. Nat., *J.O.*, 19 septembre 1948).

(4) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 13 août 1947, p. 1254 et s. ; Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 20 août 1947, p. 1803 et s.

(5) *J.O.* du 1er janvier 1948, p. 6.

Son article 3 était ainsi conçu :

« Jusqu'à la promulgation de la loi portant aménagement, dans le cadre du budget général pour l'exercice 1948, des dotations de l'exercice 1947 reconduites à l'exercice 1948, les ministres ne pourront procéder à aucune nomination tendant à pourvoir des emplois vacants.

» Pour toutes les dépenses, à l'exception de celles du personnel, les ministres ne pourront, pendant le même temps, engager plus de 40 % des crédits ouverts par la présente loi au titre de l'exercice 1948, ou des crédits prévus par le Gouvernement dans le projet de loi portant aménagement des dotations de l'exercice 1947 reconduites à l'exercice 1948, si celles-ci sont inférieures.

» Toutefois, les décrets rendus en Conseil des Ministres sur le rapport du ministre des Affaires économiques, après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et avis de la Commission des Finances du Conseil de la République, pourront accorder des dérogations aux règles posées par les alinéas 1 et 2 du présent article. »

Dès le début du débat, M. Duclos eut un mot remarquable et qui confirme bien les impressions que nous avions retirées des débats autour de l'article 13 de la Constitution :

« On ne nous propose pas encore de décrets-lois mais j'ai le sentiment que l'on a davantage horreur du mot que de la chose. Je suis assez ancien dans cette maison pour savoir que chaque fois que l'on a voté des décrets-lois, ce fut après en avoir condamné le principe. »

Le rapporteur général lui répondit plus tard, à propos des décrets-lois : « La Constitution ne permet pas l'emploi d'un tel système. »

M. Jacques Duclos. — « Vous trouverez bien un moyen d'arranger la Constitution (1). »

C'est dans cette ambiance prophétique que fut abordée la discussion des articles parmi lesquels le détail de l'article 1er nécessita cinq séances, ce qui amena l'Assemblée à être prise de court pour la suite du débat. L'article 3 définitif n'était pas différent du projet car un amendement tendant à supprimer l'alinéa 3 fut retiré, son auteur ayant été pressé, par les uns et par les autres, de ne pas retarder le débat.

Au Conseil de la République, M. Maranne reprit l'accusation de M. Duclos (2) et si le rapporteur se fit un point d'honneur de démontrer que le contrôle parlementaire ne serait en rien diminué, il fut seulement allégué contre cette accusation que le travail auquel se livraient les deux Assemblées prouvait que l'on pouvait se dispenser de recourir à cette technique, ce qui est d'une argumentation assez faible et ne change rien aux termes du projet discuté.

Dans le détail de la discussion des articles, le second fut adopté sans coup férir et, au cours des explications de vote, fut renouvelée

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 27 décembre 1947, p. 6248 et s.
(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 30 décembre 1947, p. 2745 et s.

par M. Pernot l'accusation que le projet en instance se ramenait à autoriser le Gouvernement à reconduire le budget de l'année précédente par décret-loi. Il est assez symptomatique de voir un modéré proférer de telles accusations et s'abstenir, par la suite, sur le vote du projet.

Cependant, le Conseil de la République se permit même d'ajouter l'article 10 définitif qui autorisait des décrets pris en la forme exigée à l'article 3 et « dans un délai de huit jours à dater de la promulgation de la présente loi, (à) opérer au titre de l'exercice1948 les transferts de crédits nécessités par les changements apportés depuis le 10 août 1947 à la composition du Gouvernement et soumis à l'Assemblée Nationale dans le projet de loi portant aménagement, dans le cadre du budget de 1948, des dotations de l'exercice 1947 reconduites à l'exercice 1948 ».

Cet article fut adopté, tant au Conseil de la République qu'à l'Assemblée, sans aucune critique (1).

La seule constatation qu'il soit possible de faire est que les pouvoirs accordés au Gouvernement sont assez étendus puisqu'ils lui permettent de ne tenir aucun compte des limitations de dépenses énoncées dans le début de l'article 3 ; l'avis des commissions des deux Assemblées pourra servir de garde-fou, mais les délibérations de ces organismes étant secrètes, le contrôle parlementaire est cependant bien diminué.

* * *

CONCLUSION DU CHAPITRE

La même constatation peut être faite sur cette partie de législature du premier Parlement de la Quatrième République, que celle faite sur les deux Constituantes :

Des textes sont pris qui donnent au Gouvernement des pouvoirs assez exceptionnels.

Leur nature juridique et leur constitutionnalité ne seront étudiées que plus tard, mais un fait demeure établi, c'est que, sinon chaque fois qu'est pris un de ces textes, tout au moins dans la majorité des cas, le Parlement, soit constituant, soit institué, pressé par des conditions de temps ou par l'usage de la question de confiance posée par le Gouvernement, vota ces textes sans précisément soulever l'exception de leur nature juridique, l'opposition elle-même cherchant ailleurs des arguments pour expliquer son vote.

Et les deux seules fois où le mot « décret-loi » fut prononcé, à l'occasion du vote des lois du 8 février 1946 et du 31 décembre 1947, la majorité ne chercha à se disculper d'une telle accusation que par une argumentation qui se rapprochait fort d'une pétition de principes.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 2 janvier 1948, p. 6674 et s.

Nous avons vu, d'autre part, que l'article 13 de la Constitution suscitait bien des doutes.

Mais si, par deux fois, la majorité ne chercha pas à démontrer que son projet était pur de toute idée de décrets-lois, nous allons voir maintenant qu'à propos du vote de la loi du 17 août 1948, selon le mot de M. Pinto, c'est l'opposition qui va être « incapable de démontrer l'inconstitutionnalité » du projet du Gouvernement (1).

---

(1) R. Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *R.D.P.*, 1948, p. 517 et s.

CHAPITRE II

LA LOI DU 17 AOUT 1948

Le terrain d'élection des lois d'habilitation de la Troisième République avait été, sans conteste, la matière économico-financière. Elles répondaient, dans leur quasi-totalité, à la nécessité de rétablir les finances de la Nation ou son économie et, souvent, visaient les deux buts à la fois.

Que les résultats de l'activité gouvernementale qui en découla aient été positifs ou négatifs, la question est encore débattue par les commentateurs, mais l'opinion est admise que la procédure législative classique et traditionnelle n'aurait pas eu des effets meilleurs.

La guerre de 1939-1945 ne fit qu'aggraver le malaise économique de la Nation et, à la Libération, le Gouvernement provisoire, s'il avait les mains entièrement libres pour agir, se trouva devant une situation redoutable.

Puis, réapparut la légalité républicaine avec d'abord deux Assemblées constituantes successives et ensuite une Assemblée Nationale toute puissante, toutes trois dotées du pouvoir législatif.

Pendant ce temps, le malaise économique devint une déroute et la Nation se voyait, de plus en plus, acculée à la catastrophe.

C'est alors que fut lancée l'idée du Plan Marshall qui vint alléger les plus proches échéances et permettre à l'économie nationale d'avoir un répit pour s'organiser jusqu'en 1952, et pouvoir, à cette date, se suffire à elle-même.

Mais ce répit devait être considéré comme tel, et rien de plus, et il n'y avait pas de temps à perdre.

« En face d'une situation aussi grave, le Gouvernement entend prendre ses responsabilités. Il demande au Parlement de lui accorder, dans le cadre de la Constitution, des pouvoirs efficaces (1). »

Ces termes sont ceux d'hommes d'opinions aussi diverses que MM. Blum, Teitgen, vice-présidents du Conseil, Ramadier, Queuille, ministres d'Etat, Reynaud, ministre des Finances et des Affaires économiques qui, le 6 août 1948, déposèrent, au nom de M. André Marie, Président du Conseil, un « projet de loi tendant au redressement économique et financier ».

(1) *J.O.*, Doc. Parl., Ass. Nat., 1948, annexe 5192, p. 1814. Exposé des motifs.

Ces chefs politiques, ainsi réunis pour un but commun, après avoir jadis rompu des lances au sujet des décrets-lois, sont les auteurs d'un projet de loi qui sera accusé d'avoir ressuscité le monstre juridique que l'on voulait croire mort à jamais depuis huit ans.

Elle fut enfantée après une bataille parlementaire épique dont nous allons essayer de revivre les phases.

Nous renvoyons en Annexe (Annexe 1) le très long texte définitif de cette loi (1).

L'étude de cette loi fera l'objet de trois sections respectivement consacrées aux débats qui entourèrent l'élaboration du texte définitif, puis au fond de la loi elle-même, enfin, aux effets dont elle fut suivie.

SECTION I

Les débats

Il est possible de distinguer trois phases dans l'élaboration du texte définitif : la discussion générale, le vote des articles et le débat au Conseil de la République.

Trois paragraphe seront donc consacrés à cette relation.

§ 1. — La discussion générale.

Le projet gouvernemental (2) avait été minutieusement étudié par les Commissions des Finances et des Affaires économiques, de la Production industrielle, du Travail et de la Sécurité sociale, de la Justice et de la Législation, de la Défense nationale, de la Réforme administrative, des Territoires d'Outre-Mer, de l'Intérieur.

Toutes désignèrent des rapporteurs dont les discours, qui entamèrent le débat, reflètèrent tout autre chose que de l'enthousiasme (3). Leur trait dominant fut que les divers gouvernements avaient été bien souvent les auteurs des plaies que le projet tendait à guérir.

Mais le plus intéressant fut celui du rapporteur de la Commission de la Justice, M. Grimaud, car il posa directement le problème en face des données de l'article 13 de la Constitution : il reconnaît que le texte en question ne fait que déplacer la « ligne de démarcation » entre les deux domaines, législatif et réglementaire (4), mais il se demande si l'article 13 permet de placer cette frontière au milieu du domaine législatif « où bon nous semble ». Il faudra donc un critère ; le Gouvernement propose que ce soit « la nature de la matière à examiner qui détermine le domaine auquel elle appartient » ; aussi M. Grimaud conclut-il sur ce point : « Comment pour-

(1) *J.O.* du 18 août 1948, p. 8082.
(2) *J.O.*, Doc. Parl. Ass. Nat., 1948, annexe 5206, p. 1830.
(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 9 août 1948, p. 5516 et s.
(4) *Ibidem*, p. 5520.

rions-nous dire que ce texte va à l'encontre de l'article 13 de la Constitution? »

Il se pose ensuite la question de savoir s'il y a dans l'ensemble du projet « quelques dispositions particulières d'apparence anodine, inoffensive, mais qui, en réalité, mettraient en jeu des principes importants et, notamment, feraient échec au critérium (qu'il a) dégagé... fondé sur la nature des matières traitées ».

A l'article 1er (qui incite le Gouvernement à procéder à la réforme administrative) il approuve la restriction qui concerne l'organisation judiciaire apportée par la Commission des Finances ; mais les deux premiers alinéas du projet gouvernemental de l'article 6 (qui annonce que des décrets vont pouvoir, en certaines matières, abroger des lois) ont « fort inquiété » la Commission : ils indiquaient que « ces textes (décrets) seront sanctionnés par les dispositions pénales déjà intervenues dans la matière, dans la mesure où la qualification des infractions auxquelles elles correspondent ne sera pas modifiée.

« Les abrogations de lois antérieures qui pourront être contenues dans ces textes conserveront dans tous les cas leur validité ».

Ceci fait dire à M. Grimaud « qu'il serait inadmissible que rentrât dans le domaine réglementaire une matière quelconque de droit pénal », approuvé sur ce point par le Président du Conseil lui-même. Puis il avoue que la Commission n'est pas « arrivée à comprendre très exactement la pensée qui avait inspiré » le dernier alinéa et il prévient que si cela veut dire qu'une loi ayant été abrogée par décret, il sera impossible à l'Assemblée de reprendre des dispositions identiques, la Commission ne le permettra pas et, dans le doute, il propose la suppression du troisième alinéa.

Les autres Commissions demandent aussi quelques modifications qui leur paraissent nécessaires, puis M. de Chambrun pose la question préalable.

Il trouve dans le texte, sinon le mot, du moins la réalité des décrets-lois et l'exposé du contraire par M. Paul Reynaud, à la Commission des Finances, ne lui a pas paru très convaincant, définissant le projet par l'idée d'injonctions données par le législateur à l'exécutif.

M. de Chambrun estime que, grâce à ces injonctions, le Gouvernement va pouvoir fixer l'assiette de l'impôt, élever la taxe sur le chiffre d'affaires, et substituer aux décrets-lois temporaires des décrets-lois de durée illimitée. Il conteste ensuite la nature réglementaire de certaines matières visées par le projet : Armée, Impôts, et le troisième alinéa de l'article 6, évidemment.

M. Marie lui répond en insistant sur le fait que la définition du domaine réglementaire sera faite par l'Assemblée elle-même et que, par suite même du caractère réglementaire de ce domaine, il n'y aura pas décret-loi.

M. Duclos continue la thèse de M. de Chambrun et demande qu'au contraire du projet, l'on restitue au législatif les matières usurpées par l'exécutif, et termine, comme son prédécesseur, par des arguments plus politiques que juridiques.

M. Capitant lui succède et, à l'aide de la remarquable définition qu'il avait déjà donnée, deux ans et demi auparavant (1), veut prouver qu'il s'agit bien de décrets-lois. Il continue, énonçant ainsi tout le drame de l'article 13 de la Constitution, en disant que le Conseil d'Etat, dont on vient de citer un avis déclarant constitutionnel le projet, n'a jamais admis que les décrets-lois soient issus d'une délégation législative ; mais, termine-t-il, les décrets-lois « sont contraires à la volonté du Constituant ».

M. Edgar Faure vient ensuite rappeler les différences entre la loi et le décret (rétroactivité, établissement de peines), que les actes envisagés sauvegardent, et il ajoute que le Gouvernement a peut-être empiété, les années passées, sur les attributions du législatif, mais « il a été si heureux de devenir législatif qu'il a accroché l'étiquette législative à tout ce qu'il faisait, même dans l'ordre de sa compétence propre. De sorte que nous sommes dans un enchevêtrement inextricable de lois et de décrets ».

L'opposition va alors demander l'envoi du texte au Conseil Economique et à l'Assemblée de l'Union Française, ce qui fut refusé à la demande du Président du Conseil qui rappelle alors l'amoncellement du travail parlementaire, la fréquence des manœuvres dilatoires auxquelles le projet en question est destiné à remédier.

M. Reynaud, après avoir consacré la majeure partie de son très long exposé à la situation économique, le termine en énumérant certains pouvoirs que le Gouvernement possède déjà : fixer les tarifs du tabac, des P.T.T., des carburants, des chemins de fer, du gaz, de l'électricité, du blé, du sucre, de la betterave, de l'alcool, fixer les parités de change applicables aux achats de charbon, de céréales, de produits oléagineux qui peuvent à son gré recevoir ou non une subvention, répartir les grands produits de base, les devises. Et l'orateur conclut :

« Trouvez-vous choquant qu'un Gouvernement qui a des pouvoirs aussi colossaux puisse réorganiser lui-même ses services et ceux de ses entreprises? »

M. Capitant reprendra alors la parole en prononçant un réquisitoire historique contre les décrets-lois qu'il accuse d'avoir provoqué la défaite de 1940 et en rappelant que la loi ne saurait avoir de limites et que le règlement se définit uniquement par sa subordination à la loi comme dans l'article 47 de la Constitution. Ce seraient donc, d'après lui, les deux articles 13 et 47 qui seraient violés. C'est alors qu'il proposera la formule employée par Léon Blum en 1936, celle des lois-cadres : « Le législateur doit établir des lois de quelques articles et, comme l'article 47 de la Constitution l'y autorise, renvoyer à des décrets pour déterminer les conditions d'application de la loi. »

M. Teitgen lui répondra enfin que le Conseil d'Etat confirma, à plusieurs reprises, que les ministres, et à plus forte raison le Président de la République, avaient un pouvoir de réglementation autonome pour assurer la bonne marche de leurs services, et c'est sur sa conclu-

(1) Voir ci-dessus, p. 49.

sion que prit fin cette discussion générale qui durait depuis quatre séances.

§ 2. — La discussion des articles.

Deux amendements tendant à limiter les pouvoirs accordés à la seule durée du Gouvernement Marie furent écartés d'emblée et le débat commença sur le projet modifié par la Commission des Finances.

A l'article 1er, elle a déjà ajouté le recours aux formes de l'article 6, le respect du statut général de la fonction publique, celui du pouvoir judiciaire, et le dépôt pour ratification après le 1er janvier 1949, prévu au cinquième alinéa. Donc, déjà, le projet s'entoure de restrictions et de garanties sérieuses.

De plus, sont ajoutés deux amendements, l'un retirant au Gouvernement les principes généraux de l'organisation de l'Armée, l'autre apportant la rédaction définitive des alinéas 4 et 5.

Ainsi modifié, l'article 1er est adopté.

Au début de la séance suivante est adopté le futur article 11 (1).

Puis vint la discussion sur l'article 2 du projet gouvernemental, identique à celui de la Commission sauf en ce qu'il se terminait aux mots « ladite gestion » et ne comportait pas la référence à l'article 6. Donc, ici encore, s'ajoutent des garanties ; par contre, un amendement tendant à faire respecter les lois de nationalisation, et un autre, dont le but était de limiter la réforme aux établissements publics à caractère industriel ou commercial, furent repoussés.

L'article 2 fut adopté dans le texte de la Commission et il y fut ajouté le futur article 8.

L'article 3, réservé, permit d'arriver à l'article 4 que la Commission des Finances avait disjoint, désavouée par celle des Affaires économiques qui l'avait approuvé.

Le texte du Gouvernement demandait que puissent être prises des mesures pour stimuler l'exportation, diminuer l'influence des intermédiaires, assurer la répartition des ressources de la Nation et sauvegarder le pouvoir d'achat des consommateurs, mais ce texte ne fut pas conservé et il lui fut préféré un amendement de M. Leenhardt dont le libellé était celui de l'article 4 définitif.

L'article 5 fut à son tour réservé et l'Assemblée s'attaqua à l'article 6.

Les alinéas 2 et 3 du projet gouvernemental, dont nous avons donné le texte plus haut, avaient été supprimés par la Commission. Par contre, l'alinéa 1 ne fut pas modifié avant son adoption ; quant au second, il est issu d'un amendement de M. Grimaud.

L'article 7 réservé, l'article 9 définitif fut adopté contre l'avis de la Commission des Finances, M. Guérin ayant « démontré » que les matières qu'il concerne étaient de nature réglementaire.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J. O.* du 9 août 1948, p. 5611

Le futur article 10 fut aussi ajouté au projet gouvernemental qui ne comprenait que les sept premiers articles.

C'est le 10 août (1) que vinrent en discussion les articles réservés, à commencer par l'article 3, auquel le troisième alinéa fut ajouté.

L'article 5 fut aussitôt abordé. Le projet de la Commission ne différait de la rédaction définitive que par l'absence du § 1 *in fine* et du quatrième alinéa. Par contre, il était très loin du texte gouvernemental. La Commission refusait au Gouvernement le pouvoir de modifier l'assiette, le contrôle et le recouvrement des impôts ; il n'est plus question que d'aménager, normaliser, coordonner. De plus, l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires et des taxes à la production était exclue.

Dès le début du débat, un orateur d'extrême-gauche vint demander la suppression de l'article ainsi que cela s'était déjà produit chaque fois que l'Assemblée abordait la discussion d'un article, en invoquant ici la compétence exclusive du Parlement à voter l'impôt, et estimant que l'Assemblée n'aurait pas le temps de discuter sérieusement, à partir du 10 décembre, la réforme fiscale, il en conclut que le Gouvernement va pouvoir faire ce que bon lui semblera.

Il n'est pas suivi dans cette opinion.

Ensuite, M. Pinay fait ajouter la phrase relative aux collectivités locales et, après que plusieurs amendements plus ou moins dilatoires aient été repoussés, l'article 3 fut adopté.

Le projet d'article 7 de la Commission est identique au texte définitif sauf les deux derniers alinéas remplacés par : « conditions d'utilisation de l'énergie et répartition des matières premières ». Quant au projet du Gouvernement, il était rédigé différemment mais le fond ne fut modifié que dans l'alinéa 6, relatif à la législation sociale.

Une série d'amendements destinés à restreindre les pouvoirs du Gouvernement de diverses façons sont successivement écartés et l'article 7 adopté sans modifications.

Puis l'ensemble du projet fut adopté par 325 voix contre 215.

§ 3. — Les débats au Conseil de la République.

Le même processus se répéta au Luxembourg : question préalable qui développa des attaques plus violentes contre M. Reynaud que contre le projet lui-même et qui fut évidemment repoussée, le Conseil d'État lui-même fut attaqué; ensuite échange des mêmes arguments, puis amendement tendant à supprimer l'article, puis amendements modificatifs, enfin adoption (2).

Les références à l'article 6 figurant dans les articles 1er, 2, 3 et 5. qui avaient été ajoutées par l'Assemblée, furent supprimées.

A l'article 1er fut ajouté au quatrième alinéa le groupe de mots : « tous les six mois », supprimé aussi par l'Assemblée.

---

(1) *Loc. cit.*, *J.O.* du 11 août 1948, p. 5634 et s.

(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.* du 14 août 1948, p. 2381 et s.

A l'article 2, deuxième alinéa, fut ajoutée après les mots : « aucune société nationalisée », la phrase : « exerçant un monopole de fait »

A l'article 3, deuxième alinéa, est ajouté : « sauf dispositions législatives intervenues antérieurement », et le dernier alinéa fut transformé : « le Gouvernement procédera à la coordination des charges d'Assistance publique avec les prestations de la Sécurité sociale. »

Par la suite, fut adopté l'article 4 du projet gouvernemental qui avait été repoussé par l'Assemblée et l'article 4, adopté par l'Assemblée, fut modifié par l'adjonction des mots : « et de l'Assemblée de l'Union Française », la substitution de la date du 1er juillet à celle du 1er janvier et, après les mots : « objectifs de production », les phrases suivantes : « et d'exportation à atteindre, la nature et l'enchaînement logique des moyens, notamment des investissements à mettre en œuvre ou à engager pour développer la production et a productivité nationales, en vue d'assurer l'équilibre de la balance des comptes. » A l'article 5, fut ajouté l'avant-dernier alinéa définitif.

A propos de l'article 6, M. Monnet demanda que les pouvoirs énoncés dans cet article soient donnés au seul gouvernement en fonction. M. Marie lui répond alors qu'il s'agit de délimiter les domaines législatifs et réglementaires et que ce ne sont pas les personnes mais les matières qui tracent cette limite. M. Monnet n'insista pas et l'article fut adopté sans modification.

A l'article 7, le deuxième alinéa définitif fut disjoint et le sixième fut complété par : « ... à l'exception des régimes spéciaux de prestations et de retraites existant en dehors du régime de la Sécurité sociale et dont l'équilibre s'établit sans intervention de l'Etat et des collectivités publiques », de même que sont ajoutés les deux derniers alinéas du texte définitif.

Les futurs articles 9 et 10 furent disjoints, mais l'article 11 fut adopté suivant son texte définitif malgré l'opposition de la Commission.

L'ensemble de l'avis fut voté par 173 voix contre 97, donc à la majorité absolue, et deux séances avaient suffi au Conseil pour mener à bien ce travail.

Quelle est la ligne générale du débat devant la « Chambre de réflexion »?

Les discours ont été moins longs et, du fait de la réduction du nombre des articles, les amendements moins nombreux. Si l'Assemblée avait considérablement émondé le projet gouvernemental, en supprimant certains passages et en entourant le reste de garanties, les sénateurs ne continuèrent pas dans cette voie. Ils rétablirent même l'article 4, et la suppression des articles 9 et 10, en somme, était plutôt la suppression de deux freins à l'action gouvernementale, de même que la disparition des références à l'article 6.

Par contre, ils refusèrent la possibilité de fixer les limites d'âge des personnels civils et militaires.

* * *

Toutes ces modifications furent supprimées par l'Assemblée, qui prit le texte définitif dans sa deuxième séance du 17 août (1), adopté par 358 voix contre 202, c'est-à-dire par une majorité plus large que celle qui avait voté le texte en première lecture.

Que reste-t-il, après tant de vicissitudes, des pouvoirs demandés par le Gouvernement?

L'étude de la lettre du texte définitif doit être complétée par l'analyse de ses dispositions.

Ceci va faire l'objet de la section suivante de ce chapitre.

SECTION II

Le contenu de la loi

Des deux titres composant cette loi, se dégagent les grandes lignes de trois opérations juridiques que le Parlement réalise à l'égard de la compétence générale du Gouvernement.

Suivant la remarquable classification de M. Prélot (2), la loi contient trois sortes de dispositions, dont les unes sont déclaratives, c'est-à-dire énumèrent une série de matières qualifiées de « réglementaires par nature », les autres sont injonctives, contiennent des instructions impératives données au Pouvoir exécutif, les troisièmes enfin étant attributives de compétence fiscale limitée en durée et en force.

C'est sur ce canevas que nous étudierons, dans un premier paragraphe, les pouvoirs accordés par cette loi, tandis que, dans le second, nous nous livrerons à la critique du texte.

§ 1. — Les pouvoirs conférés.

A. — *Le caractère déclaratif de la loi.*

L'article 6, texte capital, autorise le Gouvernement à régir certaines matières qualifiées de réglementaires par nature, par décrets pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et des ministres intéressés, et qui pourront abroger les dispositions en vigueur (ce terme étant destiné à voiler l'abrogation possible des lois). Mais ce qui est important, c'est qu'il n'est prévu ni délai pour la durée possible de ces pouvoirs, ni ratification pour les actes qu'ils auront créés.

Par contre, cet article refuse au Gouvernement la possibilité d'assortir ces décrets de sanctions autres que celles qui étaient déjà établies par les lois antérieures relatives aux mêmes matières.

Celles-ci sont longuement énumérées **à l'article 7 :**

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 18 août 1948, p. 5823 et s.
(2) *Précis de Droit constitutionnel*, Dalloz, 1952, p. 460.

— Règles de fonctionnement et contrôle des services contrôlés par l'Etat, de la Sécurité sociale, de l'Assistance publique, limitation du personnel et de son âge, conditions des emprunts nationaux et régime de péréquation des échanges internationaux, conditions d'établissement des prix et contrôle économique, conditions d'utilisation de l'énergie et répartition des matières premières et des produits industriels.

Les articles 8, 10 et 11 énumèrent, de leur côté, des matières qui sont interdites au Gouvernement :

— Législation sur la presse, compétence de la Cour des Comptes, application aux territoires d'outre-mer.

Le Gouvernement reçoit donc des pouvoirs concernant la réforme administrative et la vie économique et financière de la Nation ; ces pouvoirs, à en lire l'exposé, paraissent considérables. Malheureusement, toute la partie injonctive de la loi vient en limiter la portée.

B. — *La partie injonctive de la loi.*

Les articles 1er, 2 et 3 résultent du désir du Gouvernement d'éviter l'accusation d'avoir demandé des pouvoirs spéciaux en recevant des ordres du Parlement.

En effet, celui-ci, dans ces trois articles, va tracer un plan de travail au pouvoir exécutif dans certaines des matières énumérées à l'article 7.

C'est ainsi que l'article 1er envisage la réforme administrative, l'article 2, celle des entreprises de l'Etat et l'article 3, celle de la Sécurité sociale.

Mais, tout en formulant ces injonctions, le législateur énonce des limites très précises à l'action du Gouvernement :

— Est exclue de la réforme administrative, celle de l'Armée, de la Justice et du Statut de la fonction publique.

L'article 2 interdit que la propriété ou la gestion publique des entreprises puisse être atteinte, de même que la participation ouvrière à la gestion et la publication des bilans et des comptes de profits et pertes ; enfin, aucune société nationalisée ne devait être transformée en société d'économie mixte.

Quant à l'article 3, il interdit de réduire les prestations et de modifier l'organisation des conseils d'administration en matière de Sécurité sociale et de prestations familiales, et de porter atteinte aux caractères spéciaux des organismes du Crédit agricole et des caisses d'Allocations familiales.

On voit donc que le Gouvernement est loin d'avoir les mains libres dans un domaine qui est pourtant le sien désormais.

Mais examinons maintenant la troisième catégorie de dispositions :

C. — *Le caractère attributif de l'article 5.*

Les deux paragraphes de cet article invitent le Gouvernement, d'une part, à réduire, supprimer ou fondre des impôts afin d'alléger

l'économie, et ceci avant le 1er janvier 1949, à refondre, d'autre part, les textes et codes fiscaux pour réduire, coordonner et normaliser la perception des impôts et son contrôle. Le Gouvernement avait jusqu'au 10 décembre de la même année pour réaliser ce programme dont les résultats codifiés devaient être annexés au projet de loi de Finances de 1949, mais aussi entrer de toute manière en vigueur le 1er janvier 1949.

Il n'est donc plus question ici d'énumérer des matières réglementaires mais bien d'attribuer une compétence spéciale et temporaire au Gouvernement.

On conçoit que de tels pouvoirs aient soulevé des vagues de protestations, non seulement au Parlement, mais aussi ailleurs, dans la Doctrine notamment, nous le verrons, quoique, de toute manière, l'habilitation ne comprenne en aucun cas la possibilité d'accroître par décret les charges fiscales des administrés.

Quant aux articles 4 et 9, le premier invite le Gouvernement à prendre, avant le 1er janvier 1949, des dispositions pour soumettre le Plan d'équipement et de modernisation à l'avis des quatre Assemblées, et le second rappelle les obligations des contrôleurs d'Etat et de la sous-commission parlementaire de contrôle de l'emploi des crédits de la Défense nationale.

Donc, le Gouvernement, dans tous les cas cités par la loi, pourra, par la procédure prévue à l'article 6, abroger des lois. Mais devra-t-il employer cette procédure assez lourde quand il se trouvera en face d'un simple décret?

Il ressort des débats qu'elle ne sera exigée que pour agir sur une disposition ayant la force juridique d'une loi parlementaire (1). Le point délicat est que ceci ne ressort que des débats et non du texte lui-même qui, par le flou voulu du terme « dispositions » aurait pu, sur ce point, arriver à se retourner contre ses auteurs.

Mais ce n'est pas le seul reproche que l'on puisse adresser au texte, car il contient certaines incohérences sur lesquelles nous allons nous pencher maintenant.

§ 2. — Le caractère désordonné de la loi.

Ce texte, dans son ensemble, est très confus, ce qui était inévitable après toutes les modifications dont il fit l'objet devant les deux Chambres. Il « tire son ordonnance mal équilibrée de la notion juridique fausse de matière réglementaire par nature. Puis, au cours de son élaboration, les précautions prises pour qualifier et limiter les compétences étendues accordées au Gouvernement, pour masquer le recours à la technique des « décrets-lois », ont alourdi encore le texte (2) ».

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 10 août 1948, p. 5591.

(2) R. Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *R.D.P.*, 1948, p. 517.

C'est ainsi que nous avons signalé que les articles 1er, 2 et 3, sous prétexte de donner des ordres, limitent les pouvoirs, pourtant « réglementaires par nature », énumérés à l'article 7.

Quant à l'article 5, qui traite de la réforme fiscale, il prête, lui aussi, à discussion : une telle matière ne figure pas dans la liste dressée à l'article 7, ce qui se comprend d'ailleurs, car on conçoit mal une telle abdication du Parlement. Mais là n'est pas la seule dérogation à la ligne générale de la loi puisque les actes pris par le Gouvernement seront appliqués automatiquement, même si le Parlement n'a pu les examiner après un certain délai. « Le silence suffira à les rendre exécutoires » (1).

Il y a là l'apparition première d'une technique nouvelle que nous retrouverons souvent plus tard.

L'article 6, qui contient l'annonce capitale de matières réglementaires par nature, se contredit lui-même en les « déterminant » par l'article 7 en une énumération forcément limitative. Or, s'il s'en trouve d'autres qui aient une « nature réglementaire », et ont été oubliées, que deviendront-elles (1)?

De même enfin, les alinéas 1 et 3 de l'article 8 font double emploi, l'un édictant que le statut de la Presse reste du domaine exclusif de la loi, et l'autre que les dispositions réglementaires ne pourront porter atteinte à la législation en vigueur.

D'un autre côté, **l'article 2, alinéa 2**, est à signaler pour la charge de sous-entendus qu'il contient : « aucune société nationalisée ne pourra être transformée en société d'économie mixte sans le vote du Parlement ». Contenait-il l'esquisse d'un projet, abandonné par la suite, de dénationalisation?

* * *

Telles sont les impressions immédiates que suggère la lecture du texte de cette loi, mais il n'en reste pas moins que le programme tracé est très important : les injonctions, pour limitées qu'elles soient, ouvrent un champ d'action très vaste : entreprises nationalisées, Sécurité sociale, plan d'équipement, réformes fiscales, peuvent permettre une action efficace et des réformes considérables.

D'un autre côté, le « domaine réglementaire » prévu à l'article 7, constitue une habilitation permanente et non ratifiable très précieuse pour le Gouvernement. Il n'est que de lire cet article pour s'en rendre compte tant il détaille ses énumérations.

Quant, enfin, à la procédure instituée pour tous ces actes, elle comporte comme nouveauté essentielle l'examen des projets de décrets par le Conseil d'Etat, ce qui constitue une garantie indiscutable.

Mais tout ceci aura-t-il été au moins suivi d'un résultat, et peut-on trouver, dans l'œuvre du Gouvernement, des traces de ce « chèque en blanc »? C'est ce que nous allons examiner maintenant.

---

(1) J. DONNEDIEU DE VABRES, « Décrets-lois et pouvoirs réglementaires, d'après la loi du 17 août 1948 », *D.*, 1949.1.5.

SECTION III

L'action du Gouvernement

Quel usage le Gouvernement Marie va-t-il faire de ces « pans de murs », selon le mot de M. Paul Reynaud, qui furent écroulés de l'enceinte du domaine législatif, de ce « déplacement de poteaux frontière », fait au profit de l'exécutif? Lui-même ne fit pas grand chose, faute de temps : en effet, il va démissionner le 28 août 1948, peut-être par suite de la rancœur du Parlement dont il avait étalé l'impuissance au grand jour.

L'action de ses successeurs pouvait trouver sa source principale dans les articles 5 et 7, les autres édictant, soit des injonctions d'intervenir dans des matières énumérées à l'article 7, soit formulant des restrictions à l'action sur ces mêmes matières, certains enfin réunissant ces deux caractéristiques.

§ 1. — Les effets de l'article 5.

Cet article était divisé en deux alinéas principaux dont le premier invitait le Gouvernement à agir sur l'économie générale par l'intermédiaire du pouvoir fiscal, étant entendu qu'il ne pourrait user de ce pouvoir que négativement, c'est-à-dire pour supprimer des impôts et non pour en créer.

Six décrets furent pris avant le 1er janvier 1949 sur ce programme dont deux avaient, en outre, un rapport certain avec l'article 7, alinéa 8, ouvrant la réglementation des valeurs mobilières à l'action du Gouvernement.

Mais le paragraphe 2 est bien plus intéressant : d'une part, car il instaure un procédé d'habilitation nouveau, l'assentiment tacite (si le Parlement ne réagit pas, il est censé autoriser le Gouvernement à agir), d'autre part, par les pouvoirs qu'il confère ; il n'est que d'en voir les résultats pour en juger : d'abord, le décret du 8 décembre 1948 (1), portant refonte du Code des Douanes. Ce décret, qui n'avait pas à être annexé à la loi de finances puisqu'il était basé sur le paragraphe 2 de l'article 5, comporte un chapitre entier intitulé : « Pouvoirs généraux du Gouvernement », comprenant dix-sept articles (8 à 26) où, en somme, le Gouvernement s'habilite lui-même, agrandissant ainsi considérablement la brèche créée par la loi originelle du 17 août.

Autre résultat : deux décrets du 9 décembre 1948, l'un portant réforme fiscale et ne comportant pas moins de 296 articles, et l'autre portant codification des textes fiscaux. Mais comme ces deux textes s'ignorent mutuellement, seul le premier reçut force exécutoire, le second ayant été « harmonisé » par un R.A.P. du 6 avril 1950 (2).

---

(1) *J.O.*, 1er janvier 1949, p. 28 ; rectif. *J.O.*, 13 janvier 1949, p. 578.

(2) Voir, à ce sujet, une note de M. Drago sous C.E., 11 novembre 1954, « Commune de Saint-Yorre », Revue *l'Actualité juridique*, 1954, 1re partie, p. 503.

§ 2. — L'article 7.

Ce long texte comporte onze alinéas capitaux et nous allons étudier auxquels de chacun de ces points correspondent les textes pris par le Gouvernement. Mais il faut bien souligner que ces pouvoirs étant permanents, des décrets ne cessent de paraître, et encore à l'heure actuelle (1).

L'alinéa 2 : Dans la mesure où l'on peut le différencier de l'alinéa 5 (étant donné que les organismes énumérés dans ce dernier « fonctionnent sous le contrôle de l'Etat », formule employée à l'alinéa 2), on peut dénombrer une trentaine de décrets dont la plupart ont pour but la suppression de services.

L'alinéa 3 : Ici, une quarantaine de textes vinrent supprimer des emplois.

L'alinéa 4 fut employé plus timidement, car la dizaine n'est pas atteinte par les actes qu'il provoqua.

Mais **l'alinéa 5**, par l'ampleur de ses dispositions, leur caractère vague, fut très souvent employé, le total des décrets pris par le Gouvernement avoisinant le chiffre de 105, parmi lesquels 9, datés du 11 mai 1953 (*J.O.* du 12 mai) réorganisèrent les entreprises nationalisées (nos 53.411, 413, 415 à 420, p. 4328 et s.).

Une trentaine de textes furent provoqués par **l'alinéa 5**, une dizaine par **l'alinéa 7**.

L'alinéa 8 fut la source d'environ 25 actes, et les **4 derniers alinéas** furent à la base d'une seule quinzaine de décrets qui réglementèrent surtout les matières visées aux 10e et 11e d'entre eux.

Si le total de tout ceci est fait, arrêté à la fin de l'année 1953, le bilan de la loi du 17 août 1948 avoisine donc le chiffre de 265 décrets, pour le seul article 7 (2).

§ 3. — Les autres articles.

L'article 3, alinéa 2, ne vit pas les délais qu'il contenait respectés ; **l'article 4** fut modifié par une loi du 8 avril 1949 qui donna au Gouvernement jusqu'au 8 mai 1949 pour soumettre aux quatre Assemblées le plan d'équipement, ce qui ne fut réalisé d'ailleurs que le 7 mars 1950, après plusieurs protestations du Conseil économique (3).

Quant à **l'article 8**, il ne fut, lui non plus, suivi d'aucun effet dans les délais prévus.

Ainsi, si l'on ne peut pas dire, comme d'aucuns, lors de votes ultérieurs sur d'autres lois de pleins pouvoirs, que la loi de 1948

---

(1) M. MALLEVILLE, dans un article paru après la rédaction de notre ouvrage, donne des détails nombreux et précieux sur l'œuvre des Gouvernements successifs, en se plaçant à la fin de 1954 (Conseil d'Etat, *Etudes et documents*, n° 8, 1954 : « L'application de la loi du 17 août 1948 ».

(2) M. MALLEVILLE donne le chiffre de 350.

(3) *J.O.*, Avis et Rapports du Conseil économique, numéro du 26 janvier 1950, p. 15, et numéro du 15 juillet 1950, p. 251.

est restée inemployée, il n'en est pas moins vrai que, dans le domaine des injonctions qu'elle formulait, elle fut très peu exaucée.

Seuls, en effet, **l'article 5** et **l'article 4** (mais avec quel retard) ne furent pas négligés par les divers gouvernements qui succédèrent à M. Marie.

* * *

Voici donc terminée l'étude de tout le côté formel de cette loi, ainsi que ses conséquences pratiques.

Elle fut sans doute imparfaite sous ces deux aspects précisément, mais restera néanmoins comme une grande date du Droit constitutionnel français, car, quelle que soit la nature des actes qu'elle autorise, quel que soit l'avenir réservé à la théorie qu'elle instaure, c'est la première fois que cette théorie se trouve énoncée et appliquée dans un texte de Droit positif français.

Les critiques ne lui seront pas ménagées et seront examinées en leur temps, mais il est quand même indispensable de souligner le cas de cette œuvre législative qui brave à la fois la Doctrine de son temps et les critiques d'inconstitutionnalité qui lui furent opposées.

Mais au moins, cette théorie nouvelle du domaine réglementaire reçut-elle, par la suite, d'autres applications?

C'est ce que nous allons rechercher dorénavant.

CHAPITRE III

LES HABILITATIONS POSTÉRIEURES

Après une telle bataille parlementaire, menée sous le signe de la pression des événements, aux dires du Gouvernement, et de celui-ci lui-même, par l'usage de la question de confiance, il était permis de supposer que le Parlement, qui avait dû faire un tel effort sur lui-même, garderait une sourde rancœur et se montrerait jaloux des prérogatives qui lui demeuraient.

Le départ de M. Marie lui sembla-t-il être un sacrifice expiatoire suffisant? En tout cas, dès le 24 septembre suivant, c'est-à-dire à peine un peu plus d'un mois après la loi Reynaud, accordait-il encore au Gouvernement des pouvoirs spéciaux.

Et ce ne devait pas être la dernière fois, car la liste est longue de telles habilitations jusqu'au 11 juillet 1953.

Il est vrai qu'une autre liste vint s'allonger pendant la même époque, celle des tentatives de divers gouvernements ou présidents du Conseil désignés, d'obtenir des pouvoirs élargis et que le Parlement, ou plutôt l'Assemblée, découragea.

Deux grandes tendances peuvent donc être distinguées au cours de ce lustre législatif 1948-1953 : la première fit apparaître des lois isolées, qui habilitaient le Gouvernement sur des points de détail et tendaient le plus souvent à des réalisations d'économies.

La seconde, qui se dévoila en 1952, est celle du Gouvernement à se voir reconnaître des pouvoirs aussi étendus que ceux de la loi de 1948, et qui fut systématiquement découragée.

Ce sont ces deux tendances qui feront l'objet des deux sections de ce chapitre.

SECTION I

Les habilitations de détail.

Ces lois ont toutes pour point commun d'autoriser le Gouvernement à porter atteinte, par décret, à des lois formelles, le plus souvent à des lois de finances.

Il n'y a donc rien de nouveau par rapport à la première partie de la législature.

La plus importante est celle qui va surgir la première après la loi du 17 août dont elle peut sembler d'ailleurs une réduction.

§ 1. — La loi du 24 septembre 1948, articles 1er, 7 et 11 (1).

L'article 1er invite le Gouvernement à réaliser, par divers procédés, un total de 50 milliards d'économies.

Par **l'article 7**, « le Gouvernement est autorisé à procéder par décret, dans les conditions prévues par l'article 6 de la loi du 17 août 1948, à une simplification des règles de perception de l'impôt sur les traitements et salaires, des cotisations des Assurances sociales, des Allocations familiales et des Accidents du travail, sans que puissent être réduites les prestations et sans qu'il soit porté atteinte aux règles légales fixant la composition, le fonctionnement autonome et la compétence des conseils d'administration..., etc. ». Il pouvait, en outre, procéder dans les mêmes conditions à la majoration des salaires servant de base au calcul des prestations familiales, et ceci jusqu'au 31 décembre 1948.

Enfin, **l'article 11** permettait de majorer certains impôts, avant le 15 octobre 1948, de 20 o/o pour les uns, de 75 o/o pour les autres, majorations applicables seulement jusqu'au 31 décembre 1948.

Cette loi est issue d'un projet déposé par M. Queuille, président du Conseil (2), où se retrouvaient les articles 7 (ancien article 5) et 11 (ancien article 9). Ils ne furent que légèrement modifiés au cours des débats, qui ajoutèrent l'article 1er. Par contre, figurait dans l'exposé des motifs une liste d'économies que le Gouvernement se proposait de prendre dans le cadre de la loi du 17 août.

Les débats permirent à M. Barangé d'indiquer qu'il s'agissait pour le Gouvernement de trouver 170 milliards (3), et à M. Queuille de faire le bilan des activités des Commission de la Hache et de la Guillotine : 135.000 emplois supprimés.

Puis, le futur article 1er, inspiré par la Commission ,fut adopté. Si, à cette occasion, la discussion ne prit absolument pas une tournure juridique, il n'en fut pas de même pour celle de l'article 7 futur, où tous les leitmotive entendus un mois auparavant se répétèrent sans être d'ailleurs repoussés par le Gouvernement. Le texte du premier alinéa est dû à un amendement de M. Baylet qui vint remplacer celui du projet qui permettait de « modifier les règles d'assiette, de liquidation et de perception des ressources provenant de l'impôt sur les traitements, etc... ».

L'article 11, auquel la Commission avait ajouté son dernier alinéa, fut aussi adopté.

Les sénateurs, avec le même cérémonial, couronnèrent l'article 7 de ses deux derniers alinéas, ce qui fut accepté par l'Assemblée en seconde lecture (4-5).

---

(1) *J.O.* du 25 septembre 1948, p. 9426. Rect., p. 10334.

(2) *J.O.*, Doc. Parl. Ass. Nat., 1948, annexe 5473, p. 2145.

(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 19 septembre 1948, p. 6595 et s.

(4) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 22 septembre 1948, p. 3208 et s.

(5) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 25 septembre 1948, p. 6889 et s.

Cette loi, qui souleva moins de polémiques que celle qui l'avait précédée, ne fait pas appel aux mêmes principes que cette dernière : à côté des demandes d'économies désormais classiques, se trouvent accordés des pouvoirs fiscaux et para-fiscaux sans qu'il soit fait allusion à leur appartenance au domaine réglementaire. Le seul renvoi à la loi du 17 août répond à une préoccupation de forme ; cependant, l'article 7, alinéa 1, ne peut quand même pas ne pas rappeler le premier paragraphe de l'article 3 de cette dernière (la seconde moitié est la même pour les deux). En somme, c'est une précision apportée au plan de travail gouvernemental qui est élargi et précisé, avec l'avantage supplémentaire de pouvoir rendre applicables les simplifications fiscales en question avant le 1er janvier 1949, ainsi que le précisait l'article 5 de la loi Reynaud.

Il faut d'autre part signaler le caractère doublement éphémère des pouvoirs donnés par l'article 11 en ce qui concerne leur propre durée et, de plus, celle des mesures qu'ils auront provoquées.

Cette dernière restriction est due au Parlement qui, d'autre part, nous l'avons vu, avait déjà décru la portée de l'article 7, jouant donc encore le même rôle modérateur qu'un mois auparavant.

Plusieurs décrets d'application de cette loi furent pris par le Gouvernement, notamment celui du 1er octobre 1948, qui a soulevé une polémique que nous retrouverons plus tard.

L'année ne devait, en tout cas, pas s'écouler sans qu'apparaisse une dernière habilitation.

§ 2. — La loi du 21 décembre 1948, article 2, alinéas 4 et 5 (1).

Ce texte prévoit le vote des crédits applicables aux dépenses ordinaires des services civils, suivant les départements ministériels et non les chapitres (art. 1er).

Aussi, des économies devront-elles être réalisées et des virements opérés à l'intérieur du budget de chaque département par des lois dont les projets devront être déposés dans un certain délai (art. 2, al. 1) ; aucune nomination ne pourra être faite ni aucun emploi créé avant la promulgation de la loi portant répartition des crédits concernant chaque Administration (art. 2, al. 3), « cependant, des décrets rendus en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques, après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et avis de la Commission des Finances du Conseil de la République, pourront accorder, à titre exceptionnel, des dérogations aux règles posées par l'alinéa précédent.

» Au cas où l'un des projets de lois visés au premier alinéa du présent article ne serait pas voté par le Parlement dans un délai de deux mois à compter de son dépôt, les économies autres que celles réalisées en exécution du deuxième alinéa du présent article (2), seront prononcées par décrets rendus en Conseil des ministres... »

---

(1) *J.O.* du 22 décembre 1948, p. 12402.
(2) En application de la loi du 17 août 1948.

Le projet du Gouvernement, lui, fut ainsi résumé par M. Barangé : il « prévoyait, sur la proposition d'une commission spéciale, la ventilation par décrets entre les chapitres de chaque département ministériel, des économies globales à réaliser. Ces décrets auraient été soumis à votre ratification (1). »

Cet article 2 fut adopté, après une longue discussion où il fut fait appel par le Gouvernement, et c'était inévitable, au précédent de la loi du 12 décembre 1945 ; l'opposition répondit que celle-ci était plus démocratique que celle-là, ce qui peut être admis, mais ce qui est étonnant, c'est que personne ne se soit souvenu de la loi du 8 février 1946 qui ramène les différences en question à peu de choses. En tout cas, il ne fut plus parlé de délégation des pouvoirs, mais seulement des méthodes imposées au Parlement.

Il faut signaler le procédé instauré par l'alinéa 5 qui réserve un temps limité à la réflexion du Parlement, faute de laquelle les projets seraient appliqués par décrets. Cette méthode s'était rencontrée déjà avec l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 17 août.

Quant aux pouvoirs en eux-mêmes, bien que ceux de l'alinéa 3 soient entourés de garanties massives et nouvelles (il faut signaler la différence faite entre les commissions des deux Assemblées et leurs avis, exigés conformes pour l'une sans qu'il soit rien précisé pour l'autre), ceux de l'alinéa 4, qui sont pourtant les plus importants, ne sont limités par aucune des précautions de l'alinéa précédent, si ce n'est la prise en Conseil des ministres, ce qui est malgré tout un frein assez faible.

La ressemblance avec les deux lois d'habilitation budgétaires de l'exercice 1946 est frappante, à la seule différence près que la Commission des Finances n'a plus l'initiative de provoquer des décrets, dont seul le Gouvernement bénéficie. Un pas a donc été quand même franchi encore.

§ 3. — La loi du 5 juillet 1949, article 2 (2).

Il s'agit ici de la réalisation de 16.700 millions d'économies sur le budget général de 1949 et des budgets annexes (alinéa 1) répartis par décrets pris en Conseil des ministres entre les chapitres des différents budgets (alinéa 2) et, « dans la mesure où les économies sur des chapitres autres que ceux atteints par les dispositions visées au deuxième alinéa du présent article, les ministres reprendront, à due concurrence, la libre disposition de ces crédits qui seront débloqués dans chaque cas, par arrêté du ministre des Finances et des Affaires économiques » (alinéa 5).

Le projet du Gouvernement n'a pas été modifié, sauf, à l'alinéa 1, l'adjonction d'une restriction concernant le champ d'action des économies (3).

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 11 décembre 1948, p. 7533 et s.

(2) *J.O.* du 6 juillet 1949, p. 6638 ; Rectif., p. 7390.

(3) *J.O.*, Doc. Par. Ass. Nat., 1949, annexe 7220, p. 912.

Les débats à l'Assemblée virent M. Meunier qualifier le procédé de décret-loi (1), ce qui ne fut pas contesté et n'empêcha pas l'article 2 d'être adopté le 31 mai.

Le rapporteur des sénateurs, lui, insista sur les garanties dont s'entourent les décrets dont, en cas de recours devant le Conseil d'Etat, l'examen bénéficiera de la procédure d'urgence ; puis l'article fut adopté après une longue discussion de ton économique (2).

Les pouvoirs accordés sont, bien sûr, importants mais ils ne sont pas nouveaux, sauf en ce qui concerne l'alinéa 5 qui permet en somme au ministre intéressé de tourner le décret de blocage en réalisant des économies sur un autre point de son budget, pourvu qu'il soit seulement d'accord sur ce point avec le ministre des Finances. Dans ce cas, évidemment, les garanties disparaissent redoutablement.

§ 4. — La loi du 31 janvier 1950, articles 29 et 33 (3).

Cette loi de Finances pour l'exercice 1950 prévoit, par le premier de ces articles, que des décrets pris en Conseil des ministres pourront procéder à l'intérieur de chacune des sections (commune, guerre, marine, air) du budget de la Défense nationale, « à des annulations et des transferts de crédits, de payement ou d'autorisation de programme. Ces décrets feront l'objet d'une notification préalable aux Commissions de la Défense nationale et des Finances de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République » (alinéa 1).

Les mêmes modifications seront possibles dans les mêmes formes, de section à section, « ainsi que des réformes concernant l'organisation, la structure et le fonctionnement des services de la Défense nationale et des Forces armées, après avis conforme des Commissions de la Défense nationale et des Finances de l'Assemblée Nationale et avis des Commissions de la Défense nationale et des Finances du Conseil de la République. Ils seront soumis à la ratification du Parlement dans un délai maximum de trois mois après leur mise en vigueur. »

Article 33 : « Des décrets pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre des Finances, pourront annuler des crédits définitivement rendus disponibles par l'exécution du plan de réduction des dépenses publiques.

« Les annulations à opérer, au cours du premier semestre de l'année 1950, devront atteindre un montant de 20 milliards de francs. »

Le projet du premier de ces articles, établi sous le n° 39 (4), demandait les pouvoirs d'annuler et de transférer les crédits à l'intérieur du budget de la Défense nationale en entier.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 24 mai 1949, p. 2817 et s., p. 2845.

(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 15 juin 1949, p. 1396 et s.

(3) *J.O.*, 1er février 1950, p. 1143 ; Rectif., p. 1192 et 1480.

(4) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 28 décembre 1949, p. 7404 et s.

Après que M. Villon eut déclaré que ce pouvoir était « plus grand même que celui que donnaient au Gouvernement les décrets-lois de sinistre mémoire » et ajouté qu'il se heurtait à l'article 13 de la Constitution, le ministre de la Défense nationale répondit que les dispositions en question « ne sont pas plus inconstitutionnelles que ne l'était la loi du 17 août ».

L'article définitif fut alors proposé, ce qui amena le même député à constater qu'une Commission de l'Assemblée est ainsi appelée à se substituer à elle dans son rôle législatif, puis à prétendre que la clause de ratification ne pourra jouer, les mesures ayant déjà été prises.

Le vote fut positif alors qu'il n'avait pas été répondu à cela, et l'article 33 fut aussi adopté, dans une forme différente mais un fond semblable.

Au Conseil de la République, M. Demusois accusa l'article 29 de concéder au Gouvernement des droits « que ne possède même pas le Parlement » et d'accorder une délégation inconstitutionnelle ; M. de Tunguy, sous-secrétaire d'Etat aux Finances, lui répondit que « l'organisation administrative est une des prérogatives de l'exécutif, par conséquent, il est normalement dans le rôle du Gouvernement de décider l'organisation des services militaires, au même titre que l'organisation des autres services..., les virements de ligne à ligne sont de règle à l'intérieur des crédits d'un ministère... » Il s'agit donc pour lui d'un simple élargissement de pouvoir, entouré de garanties.

Le Conseil se range à son avis et adopte les deux articles dans leur texte définitif (1).

Ce qui est important ici est, en effet, que le Gouvernement puisse virer de chapitre à chapitre, puis d'armée à armée, ses crédits et acquérir ainsi beaucoup de liberté pour favoriser telle ou telle branche de l'activité militaire. Quant au vote de ratification, dans un délai maximum de trois mois après la mise en vigueur des décrets, il lui sera bien difficile de revenir sur des crédits déjà engagés. Par contre, la demande d'avis des commissions est une garantie beaucoup plus certaine.

§ 5. — Les deux lois du 8 août 1950.

a) *L'article* 30 *de la loi* n° 50.928 (2).

Par ce texte, le Gouvernement était autorisé, pendant un délai de deux mois, à supprimer ou réduire des impôts, afin de stimuler l'activité économique, sans toutefois compromettre l'équilibre budgétaire de l'Etat, des budgets annexes ou des collectivités intéressées, par décrets pris sur avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée et après avis de celle du Conseil de la République.

---

(1) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 26 janvier 1950, p. 234.

(2) *J.O.* du 12 août 1950, p. 8471.

Cet article (n° 28 *ter* du projet) est dû à ce que le Gouvernement avait retiré le projet de loi des Voies et Moyens, grevé de 300 amendements, mais voulait cependant réaliser des allègements.

La discussion fut ardue à l'Assemblée où il fut argué qu'il était question d'un dessaisissement législatif (1).

Certains députés demandèrent au Gouvernement de s'engager à effectuer certains dégrèvements, ce qui fut refusé ; l'article fut finalement voté sans avoir été modifié.

Les sénateurs substituèrent le délai de deux mois au seul mois prévu initialement.

Une fois de plus, on prétendit excuser des pouvoirs par la fixation d'une procédure, mais les avis des Commissions des Finances suscitent toujours pour nous les mêmes réserves juridiques ; le texte même, enfin, rappelle beaucoup l'article 5, paragraphe 1, de la loi du 17 août 1948.

Et ce sont les préoccupations de la Reconstruction qui vont provoquer le vote d'une habilitation concomitante.

b) *L'article 3 de la loi n°* 50.957 (2).

« Le Gouvernement pourra, par des allègements fiscaux appropriés, encourager la construction de nouveaux logements. » Les décrets devront intervenir dans un délai de deux mois après la promulgation de cette loi et après avis du Conseil d'Etat.

Cet article souleva les protestations modérées de M. P. Courant (3) puis celles, plus vives, de l'extrême-gauche qui lança le mot « blanc-seing » à son propos. Mais il ne porta pas et l'Assemblée, de même que le Conseil de la République, adoptèrent ce texte (4).

Ceci fut peut-être facilité par l'imminence des vacances parlementaires.

En tous cas, ce texte donna par la suite lieu à une importante succession de décrets d'allègements fiscaux.

Mais cette action économique devait, par suite du déclenchement de la guerre de Corée, au mois de juin, céder bientôt le pas aux exigences du réarmement dont la première traduction sur le plan des habilitations parlementaires apparut avec la loi qui va faire l'objet du prochain paragraphe.

§ 6. — L'article 7 de la loi n° 50.1478 du 30 novembre 1950 (5).

Cet article autorisait le Gouvernement à modifier, par des décrets devant être soumis à la ratification parlementaire, dans un délai de 15 jours après leur promulgation, si le Parlement était en session, ou de 15 jours après sa réunion, les conditions de recensement, de

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 3 août 1950, p. 6423 et s.
(2) *J.O.* du 13 août 1950, p. 8619.
(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 5 août 1950, p. 6654 et s.
(4) Cons. Rép., Débats, *J.O.* du 5 août 1950, p. 2630.
(5) *J.O.*, 1er décembre 1950, p. 12151.

révision, de fractionnement et d'appel du contingent, et de son classement ultérieur dans la disponibilité et les réserves. La loi du 31 mars 1928 pouvait donc ainsi être modifiée par le pouvoir exécutif.

Alors qu'à l'Assemblée, la discussion générale (1) avait presque uniquement porté sur la durée du service, lors de la discussion de cet article (2), qui portait le nº 5, le Gouvernement fut accusé de demander plus de pouvoirs qu'aucun gouvernement républicain n'en avait jamais eus. Cet argument fut cependant rapidement repoussé et l'article adopté.

Ceci se répéta au Conseil de la République (3) où M. Madelin fit cependant remarquer la permanence des pouvoirs ainsi accordés.

Ce fait, en effet, est remarquable et ne s'était produit auparavant qu'à propos de la loi du 17 août 1948 qui, il est vrai, ne prévoyait pas une procédure de ratification.

La principale application de ce texte a été réalisée par les décrets du 4 juin 1954, réalisant un appel anticipé du contingent 1954-2. Il est à signaler, à ce propos, que le délai de quinze jours n'a pas été respecté par le Gouvernement, une crise ministérielle étant la cause de ce retard que le Parlement sera appelé à régulariser.

Mais, en cette fin de l'année 1950, le réarmement était tellement à l'ordre du jour qu'une seconde habilitation du même objet n'allait pas tarder à intervenir.

§ 7. — Les articles 1er et 9 de la loi du 8 janvier 1951 (4).

L'article 1er, paragraphe 2, invite le Gouvernement à déposer, avant le 15 février suivant, un projet de loi tendant à réaliser 25 milliards d'économies. Si le total des économies votées avant le 15 mars n'atteignait pas ce chiffre, le taux des impôts spécifiés à l'article 1er, § 1 *c*), pourrait être majoré par décret afin d'atteindre la somme désirée.

Ceci n'était pas prévu dans le projet du Gouvernement de M. Pleven (1), mais avait été voté par l'Assemblée, puis supprimé par les sénateurs, et rétabli enfin par l'Assemblée, pressée par l'usage de la question de confiance, dans sa séance du 8 janvier.

C'est encore un procédé nouveau que nous rencontrons ici car il permet à ces décrets simples d'augmenter certains impôts et, en même temps, il opère une pression assez violente sur le Parlement qui, s'il veut conserver ses prérogatives, va être obligé d'accélérer son régime de travail. Mais s'il n'y réussit pas, le pouvoir du Gouvernement devient très fort et d'autant plus que l'article 9 lui ouvre encore d'autres possibilités.

Celui-ci vient autoriser encore des transferts de crédits ou d'autorisations de programmes à l'intérieur de chacune des sections du

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 27 octobre 1950, p. 7245 et s.
(2) *Loc. cit.*, *J.O.*, 28 octobre, p. 7325.
(3) Cons. Rép., *J.O.*, 15 novembre, p. 2855 et s.
(4) *J.O.* des 8-9 janvier, p. 338 et s.

budget de la Défense nationale et du budget de la France d'Outre-Mer et des Etats associés (dépenses militaires), par des décrets pris en Conseil des ministres et préalablement notifiés aux Commissions de la Défense nationale et des Finances du Parlement (al. 1).

Des décrets semblables pourront effectuer les mêmes opérations de section à section, ou même de l'un à l'autre de ces deux budgets, après avis conforme des Commissions des Finances et de la Défense nationale de l'Assemblée, et avis des mêmes Commissions du Conseil de la République ; ces décrets devaient être soumis à la ratification du Parlement dans un délai maximum de trois mois après leur mise en vigueur (al. 2).

Toutefois, aucune des opérations prévues aux deux alinéas précédents ne pouvait transférer des crédits affectés à des dépenses d'armement au profit de dépenses extraordinaires ou de fonctionnement (al. 3).

Cet article portait le n° 14 dans le projet du Gouvernement de M. Pleven (2) et différait du texte définitif par la seule adjonction du troisième alinéa, faite par l'Assemblée qui, à cette modification près, vota, de même que les sénateurs, le texte sans aucune discussion notable.

Quant à la différence avec l'article 29 de la loi du 31 janvier 1950, elle réside en ce que les pouvoirs accordés au Gouvernement sont accrus par leur extension à un second budget, sous l'angle des dépenses militaires. Quand on songe à la part que représentent celles-ci dans l'ensemble du budget, l'étendue de ces pouvoirs est ainsi révélée : la conduite de la guerre d'Indochine notamment pourra en être influencée.

Les garanties instituées, elles, sont invariables et comportent donc les faiblesses remarquées un an auparavant.

§ 8. — La loi n° 51.1509 du 31 décembre 1951, article 4, alinéa 1 (2).

Le budget n'ayant pu être voté en temps utile, cette loi vient suspendre les mesures de développement des dépenses de l'exercice 1952 jusqu'à la promulgation de la loi de Finances. Mais, en même temps, elle prévoit des dérogations accordées par des décrets contresignés par le ministre du Budget et le ministre intéressé, et communiqués aux Commissions des Finances du Parlement.

Cet article fut adopté par les deux Assemblées, pressées par la fin de l'année, sans aucune discussion.

Pourtant, si la durée de ces pouvoirs peut être faible, liée qu'elle est au vote du budget 1952, ils sont importants du fait de l'absence de garanties : ils ne doivent être que communiqués aux Commissions du Parlement. Mais, étant exécutoires, le laps de temps qui s'écoulera entre cette communication et la réunion possible du Parlement risque de rendre ces « dérogations » difficilement rapportables.

---

(1) et (2) *J.O.*, Doc. Parl. Ass. Nat., 1950, annexe 11413, p. 2094.

(2) *J.O.* du 1er janvier 1952, p. 57.

§ 9. — La loi du 14 avril 1952, articles 6, 45 et 73 (1).

L'article 6, alinéa 1, donne un délai de quinze jours au Gouvernement pour procéder à 110 milliards d'abattements sur les crédits visés aux articles 2 à 5 de la loi.

« Ces décrets pourront suspendre ou différer jusqu'au 31 décembre 1952 l'effet de toute disposition obligeant l'Etat au versement de prestations, participations, ristournes ou subventions » (al. 2).

En vertu de **l'article 45**, le Gouvernement pourra, à des fins économiques et simplificatrices, aménager par décret le système fiscal applicable aux revenus de capitaux mobiliers. Ces décrets devaient être pris avant le 1er juillet 1952 et après la consultation dàsormais traditionnelle des Commissions des Finances parlementaires.

Enfin, il pourra (**art. 73**) « apporter à la législation et à la réglementation des impôts indirects les dérogations et les aménagements que peut nécessiter l'exécution des psogrammes de défense commune dont le financement est opéré dans le cadre des accords internationaux. »

Les débats ne changèrent rien au projet d'article 6 dont M. Lamps vint pourtant dire qu'il autorisait des décrets-lois (2). M. Barangé proposa de même l'instauration d'une procédure d'assentiment tacite déjà rencontrée dans la loi du 21 décembre 1948, mais il ne fut pas suivi ; d'autre part, si l'alinéa 1 est classique, le second confère un nouveau type de pouvoirs qui sera retrouvé plus tard.

M. Pinay, président du Conseil, défendait d'autre part l'article 45 (ancien 42) dans l'exposé des motifs (3), par « l'aspect technique » des pouvoirs envisagés et leur caractère inoffensif pour les contribuables. Les débats apportèrent seulement un troisième alinéa qui précise un point sur lequel devra intervenir la réforme. Quant à l'article 73 (ancien 71), il resta intact. Il n'y eut d'ailleurs aucune discussion sur ces deux articles.

L'interdiction d'accroître les charges fiscales, bien qu'absente du texte, était formulée dans l'exposé des motifs et diminue ainsi les craintes que pouvait inspirer l'article 45 qui rappelle encore l'article 5, paragraphe 1, de la loi du 17 août 1948, bien que ses objectifs soient plus limités.

Par contre, l'article 73 est d'une généralité plus dangereuse et le vague des mesures envisagées ne l'est pas moins : dérogations, aménagements, ceci ouvre bien des possibilités, d'autant plus qu'aucune garantie n'est prévue. Il est vrai que l'exposé des motifs indiquait que c'était surtout d'exonérations qu'il était question, mais si les craintes politiques en sont dissipées, les doutes juridiques n'en subsistent pas moins.

---

(1) *J.O.* du 15 avril 1952, p. 3923 et s.

(2) *J.O.*, 3 avril 1952, p. 1776 et s., Ass. Nat., Débats.

(3) *J.O.*, Doc. Parl. Ass. Nat., 1952, annexe 3031, p. 558.

§ 10. — La loi du 7 février 1953, articles 8, 69 et 70 (1).

M. Mayer succéda, le 6 janvier, à M. Pinay et sa première tâche devait être de faire voter le budget : celui-ci fut accompagné, dans la loi de finances, par ce qui fut appelé les « articles-cadres ».

L'article 8-1 donne au Gouvernement un délai de quinze jours pour bloquer un minimum de 80 milliards de crédits par des décrets pris en Conseil des ministres qui pourront (article 8-II) suspendre, ou différer jusqu'au 31 décembre 1953, l'effet de toute disposition obligeant l'Etat à des versements, et qui peuvent être rapportés dans la même forme « dans la mesure où les ressources nécessaires auront été dégagées au delà de l'ensemlbe des évaluations qui figurent dans la présente loi » (article 8-III). Tandis que ceux qui portent sur les dépenses d'équipement seront libérés automatiquement le 31 mars et le 30 juin de l'année 1953, suivant que ces crédits sont militaires ou non, les blocages portant sur les dépenses ordinaires et non libérés le 30 avril 1953 seront définitifs (art. 8-IV).

Par l'**article 69**, le Gouvernement est invité à déposer des projets de loi réalisant des aménagements fiscaux dont les limites sont fixées dans la suite de l'article, mais le huitième alinéa précise qu'ils doivent être déposés « imprimés et distribués avant le 10 mars 1953 pour ceux qui résultent des paragraphes 1, 2, 4 et 5, et avant le 1er juin 1953 pour ceux qui résultent de l'application des paragraphes 3 et 6. Leurs dispositions pourront être mises en vigueur, en tout ou en partie, par décret à compter respectivement du 20 juin pour les premiers, et du 1er janvier 1954 pour les seconds, si à ces dates elles n'ont pas été modifiées ou rejetées définitivement par le Parlement ».

Enfin, l'**article 70** : le Gouvernement est autorisé à présenter des lettres modifiant les projets de lois nº 5093, portant réforme du régime de Sécurité sociale, et nº 5094, portant réforme des lois d'assistance ; si, trois mois après, ces lettres n'ont pas été modifiées ou rejetées, elles pourront être appliquées par décret.

Ces textes résultent d'une quatrième lettre rectificative à la loi de finances qui était en discussion depuis le 4 décembre.

L'Assemblée avait ajouté au paragraphe II de l'article 8 (nº 6 du projet) la nécessité d'un avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée et d'un avis de la même Commission du Conseil de la République ; M. Moch avait demandé : « Quelle différence y a-t-il entre ces décrets... et un simple décret-loi interdit par notre Constitution? (2) » et il avait ajouté qu'il ne s'agissait pas de loi-cadre, car « on laisse dans le vague et à loisir dans le vague exprès ».

M. Mayer, en effet, avait invoqué les lois-cadres jadis conseillées par Léon Blum, puis le précédent de la loi du 14 avril 1952 ; mais M. Moch répliqua qu'il s'agissait d'un « blanc-seing dans la nuit » et M. Lamps, d'un texte inconstitutionnel. Néanmoins, l'article fut adopté.

---

(1) *J.O.* du 8 février 1953, p. 1234.

(2) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 28 janvier 1953, p. 510.

Le même processus se renouvela pour l'article 69 (ancien 118 w) et l'article 70 (118 x) malgré l'avis défavorable de la Commission du Travail (1).

Le Conseil de la République établit le texte définitif en supprimant l'addition faite par l'Assemblée, qui entérina ces décisions (2).

Cette loi peut sembler avoir une importance considérable par les pouvoirs qu'elle confère, même compte tenu de la possibilité pour le Parlement d'examiner les projets en temps utile.

Il est à noter que ce sont des décrets simples qui sont prévus aux article 69 et 70, et l'acceptation par l'Assemblée de renoncer aux avis des commissions parlementaires à propos des décrets autorisés par l'article 8. Les garanties tendent donc à s'estomper.

Et, le 20 février, 23 décrets vinrent bloquer 80.122 millions de crédits (3), le 10 avril fut déposé le projet de réforme fiscale, tout semblait donc assurer que cette loi aurait une grande importance.

Mais ces premiers résultats furent les derniers, car le ministère Mayer devait s'écrouler le 14 mai et, avec lui, tous les projets en suspens.

Cette loi devait être aussi la dernière avant celle du 11 juillet 1953 qui clôtura la crise ouverte par rejet d'une habilitation de semblable envergure, par l'Assemblée ; et ce rejet lui-même venait à la fin d'une série de tentatives également malheureuses d'obtenir des pouvoirs moins fragmentaires que ceux que nous avons étudiés jusqu'à présent dans ce chapitre.

Mais, en terminant cette série, il imposait à l'esprit la nécessité de pouvoirs de l'ordre de ceux qui avaient été ouverts par la loi de 1948, et une autre série de tentatives devait en naître qui finalement a abouti et que nous allons examiner maintenant.

SECTION II

Les échecs gouvernementaux

1951 trouva l'exécutif de nouveau gêné par la lourdeur de l'appareil législatif, malgré pourtant l'allègement réalisé par la loi de 1948.

Il est vrai que l'existence du Cabinet Marie avait été si éphémère que les projets qu'il eût pu vouloir réaliser ne le furent jamais par suite de sa chute.

En tout état de cause, le 11 décembre 1951, un projet était déposé au nom de M. Pleven, président du Conseil.

---

(1) Ass. Nat., Débats *J.O.*, 29 janvier, p. 592 et s.

(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 6 février 1953, p. 609 et s.

(3) Décrets nos 53.113 à 53.135, *J.O.* du 21 février 1953.

§ 1. — Le projet Pleven.

Il comportait un ensemble d'articles-cadres, ainsi que le précisait le texte même du projet (1).

L'article 1er permettait au Gouvernement, jusqu'au vote du projet de loi n° 880, relatif à la réorganisation des transports, de mettre en vigueur par des décrets pris selon les formes prévues à l'article 6 de la loi de 1948, les dispositions prévues aux articles 1er à 3 et 12 à 28 dudit projet.

L'article 3 ouvrait un délai de six mois pendant lequel le Gouvernement pourrait rendre applicables certaines mesures relatives à la Sécurité sociale (2), jusqu'au vote d'un projet de loi prévu à l'article 2.

L'article 4 permettait, au cas où ces mesures n'auraient pas réalisé l'équilibre financier, d'élever d'un point la cotisation patronale.

L'article 5 créait un fonds d'allocation-vieillesse que le Gouvernement organiserait complètement par décrets, si le Parlement ne l'avait fait avant le 15 mars.

L'article 6 autorisait à prendre des mesures réformant les lois relatives à l'Assistance, et dont le programme était énuméré.

Sur chacun de ces points, était posée la question de confiance.

Par la suite, fut adopté un article 6 *B*, qui demandait au Gouvernement de réaliser 26 milliards d'économies.

Le débat sur la première question de confiance eut lieu le 7 janvier (3), et M. Mitterand déclara que le Parlement pouvait délimiter le domaine réglementaire, « qu'on pourrait discuter de savoir s'il s'agit de décrets-lois », mais que le Parlement a pris l'habitude de décisions signifiant la nécessité, pour l'exécutif, de détenir ces pouvoirs.

Cependant, l'opposition ne se laissa pas convaincre et renversa le Cabinet dès ce premier débat.

M. Faure devait, sans avoir pourtant demandé une habilitation, démissionner ensuite et laisser ainsi à M. Pinay le soin d'en obtenir une.

§ 2. — Le projet Pinay.

De quoi s'agissait-il donc, en cette semaine de Noël 1952? Initialement, de décider que les dispositions insérées dans un projet de réforme fiscale acquerraient force légale si elles n'avaient pas été modifiées ou rejetées par le Parlement avant le 31 mai 1953, ou si, à cette date, des ressources nouvelles, correspondant aux sommes attendues de la réforme, n'avaient pas été dégagées par lui.

Devant une hostilité très forte, M. Pinay modifia son projet en assortissant les décrets envisagés de l'avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée et de l'avis de celle du Conseil de la

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 5 janvier 1952, p. 114 et s.
(2) *Ibid.*, *J.O.*, 6 janvier 1952, p. 149 et s.
(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 8 janvier 1952, p. 181 et s.

République, de même que la date limite était fixée au 1er mars, avec emploi de la procédure d'urgence.

Il ne réussit pas pour autant à rallier sa majorité et démissionna sans attendre le vote final.

M. Mayer devait lui succéder.

§ 3. — Le projet Mayer.

Après l'adoption de la loi du 7 février 1953, M. Mayer avait eu trois mois de répit. Le 13 mai, il tentait sa chance et déposait un projet de loi.

Le débat sur l'article 2 eut lieu les 19 et 21 mai : ce texte, outre une invitation à user de la loi du 17 août 1948, permettait, avant le 30 septembre 1953, de suspendre, différer, ou limiter l'effet de toute disposition obligeant l'Etat à un versement, et d'annuler, par décret, les crédits rendus ainsi disponibles, qui ne pourront être inférieurs à 120 milliards. De plus, le Gouvernement était autorisé à réduire le taux de certaines taxes.

La Commission repoussa ce texte et fut suivie par l'Assemblée, ce qui ouvrit une très longue crise ministérielle. Mais, à cette occasion, les présidents du Conseil désignés vont subordonner leur investiture à l'octroi de pouvoirs étendus, ce qui va amener le Parlement à hésiter longuement avant d'accéder à une de ces demandes.

§ 4. — La crise des mois de mai - juin 1953.

Si **M. Reynaud**, premier candidat à l'investiture, avait demandé des pouvoirs autres que ceux résultant d'une habilitation, **M. Mendès-France**, au cours de la séance, le 3 juin, affirma son intention d'instaurer un régime d'assainissement économique réalisé par décrets se différenciant de ceux d'avant-guerre par la précision d'un programme annexé à la loi d'habilitation (1) ; de plus, les pouvoirs étaient demandés pour le seul gouvernement Mendès-France.

Si l'investiture lui fut refusée au cours de la troisième séance du 4 juin (2), il peut être considéré que c'est l'ensemble de la politique envisagée, plus que la demande de pouvoirs, qui en fut la cause.

C'est à **M. Bidault** qu'échut la tentative suivante, le 10 juin (3) : il envisageait des réductions de dépenses, proposées sous forme de projets de lois, mis en vigueur par décrets si, au bout de quinze jours, le Parlement ne leur avait substitué d'autres mesures conduisant au même résultat. D'un autre côté, il prévoyait, afin d'entamer une action durable, des décrets intervenant dans les domaines de la structure et de l'organisation des marchés des collectivités et des services publics, des régimes économiques et financiers des produits

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 4 juin 1953, p. 2907 et s.
(2) *Ibidem*, *J.O.* du 5 juin, p. 2949 et s.
(3) *Ibid.*, *J.O.* du 11 juin, p. 2986 et s.

industriels et agricoles, de la réglementation des circuits de distribution, de la coordination des transports, du plein emploi et de la productivité, du maintien de la libre concurrence.

Un an après leur publication, ils devaient être déposés devant le Parlement : leur action était limitée aux matières non réservées à la loi, soit par « la Constitution, soit en vertu de la tradition constitutionnelle républicaine dont les principes sont affirmés dans le Préambule de cette Constitution ».

Mais M. Lussy accusa M. Bidault de demander à la fois des décrets-lois et des lois-cadres (1) et, après d'autres critiques, une voix vint à manquer à la majorité exigible pour l'investiture.

La tentative suivante vit **M. Marie** affirmer, le 18 juin (2), son intention d'user au maximum des pouvoirs conférés par la loi du 17 août 1948, et de demander une extension au domaine réglementaire. En ce qui concerne les matières faisant partie du domaine de la loi, il inclinait pour la procédure d'assentiment tacite ; en somme, dans son programme, ne se rencontrait rien de neuf en ce qui touche les pouvoirs spéciaux. Malgré cela, il buta sur d'autres points, ne réunissant que 272 voix sur les 314 voix nécessaires à l'investiture.

M. Laniel, enfin, bénéficia-t-il de la lassitude ou de la crainte de l'Assemblée? Toujours est-il qu'il fut le successeur heureux de M. Marie et le promoteur d'une loi qui devait être aussi importante que celle du 17 août 1948.

* * *

La voie ouverte par cette dernière loi fut donc continuée par des décisions plus obscures, plus fragmentaires certes, mais qui n'en habituèrent pas moins le Parlement et l'opinion à admettre que le pouvoir exécutif ne pouvait être cantonné dans le rôle de simple exécuteur des lois, même en dehors des cas prévus par ce qui devait être appelé la « loi Paul Reynaud ».

Des habilitations, économiques le plus souvent, furent accordées non sans que la gauche invoquât la Constitution, ce qui n'empêcha pas que le budget fût soumis aux manipulations gouvernementales et que des procédés récents s'instaurassent pour les réaliser : tel celui de l'assentiment tacite sur lequel nous reviendrons longuement. On peut regretter qu'il n'ait pu être employé sur une vaste échelle à la suite de la chute de M. Mayer, après le début prometteur effectué à la suite de l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 17 août.

Mais un tel système, par les avantages qu'il recouvre, possède de grandes perspectives d'avenir, malgré qu'il n'ait pas été repris par la loi du 11 juillet 1953, à laquelle va être consacrée dès maintenant cette étude.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 11 juin 1953, p. 3013.

(2) *Ibidem*, *J.O.* du 19 juin, p. 3070 et s.

CHAPITRE IV

LA LOI DU 11 JUILLET 1953

La crise ministérielle durait. Elle avait franchi le cap de son premier mois et quatre présidents désignés n'avaient pu franchir celui de leur investiture.

Mais une impression croissait, au fur et à mesure de ces échecs : les pouvoirs étendus, demandés rituellement, devenaient inéluctables et la condition *sine qua non* de l'existence d'un gouvernement ; cette idée gagnait l'Assemblée elle-même qui ne cherchait plus que la personne qui bénéficierait de ces pouvoirs.

Car, au delà de cette question, se dessinait celle posée par la réunion de la conférence des Bermudes, et la politique extérieure prenait ainsi le pas sur les préoccupations intérieures qui, en revanche, tiraient profit de cette nécessité croissante que constituait l'existence d'un gouvernement. Elle pesait sur les débats et les candidats à l'investiture en profitaient pour tenter d'obtenir le maximum de pouvoirs.

M. Laniel prit lui aussi cette voie et, le 26 juin, développa les grandes lignes de ses projets (1).

Son investiture, annoncée comme celle de la « dernière chance » par la Presse, vit se créer une majorité très nette et, aussitôt, Gouvernement et Parlement se mirent au travail.

Il en résulta la loi du 11 juillet 1953 (2-3) dont l'étude sera conduite, de même que l'a été celle de la loi du 17 août, en trois sections successivement consacrées aux débats, au contenu de la loi et à l'action du Gouvernement.

SECTION I

Les débats

§ 1. — Les débats devant l'Assemblée Nationale (4).

La question préalable, une fois posée, se développèrent les arguments habituels contre les lois de pouvoirs étendus, sans aucun

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 27 juin 1953, p. 3150 et s.
(2) *J.O.* du 11 juillet 1953, p. 6143.
(3) Voir, pour ses articles essentiels, Annexe II.
(4) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 8 juillet 1953, p. 3269 et s.

effet, car elle fut repoussée à une forte majorité. Par la suite, au cours de la discussion générale, ce furent surtout des précisions qui ont été demandées au Gouvernement, et l'examen des articles fut abordé après un débat relativement bref (1).

a) **L'article 5** : le projet ne différait du texte définitif que par l'absence de son septième alinéa et l'existence, à l'alinéa 1, de la phrase « et nonobstant les dispositions contraires ou restrictives de ladite loi » qui fut supprimée par l'Assemblée Nationale.

L'alinéa 7, qui limite la durée des pouvoirs accordés à celle du Cabinet Laniel et au plus tard au 31 décembre 1954, résulte d'un amendement de M. de Sesmaisons qui fit se déclarer « très touché » M. Faure et le rendit aussi « très embarrassé » (2) car « le système envisagé à l'article 5... a un caractère institutionnel et permanent ». Mais cet argument ne se révéla pas convaincant car M. de Sesmaisons voulait que les fonctionnaires puissent se sentir en sécurité et non à la merci d'un Gouvernement. Le ministre, M. Faure, lui répondit encore que le projet constituait une « harmonisation » de la loi de 1948 et que l'amendement proposé était en contradiction avec les principes émanant de cette loi.

Malgré ses efforts, l'article 5 fut adopté avec cet amendement.

b) **L'article 6** : il ne fut, quant à lui, pas modifié au cours de la séance, sauf l'introduction du mot « financier » après « effet » et fut adopté sans débat marquant.

La suite du débat fut aussitôt consacré à **l'article 7** qui, lui aussi, fut adopté dans son texte originel et ne fut pas fortement attaqué par l'opposition.

Il en fut de même pour les articles 9 (ex n° 8) et 10 (ex n° 9), et l'ensemble du projet fut voté par 329 voix contre 277.

§ 2. — **Les débats devant le Conseil de la République** (3).

Même déroulement, même argumentation.

M. Ramette posa la question préalable en déclarant que les décrets-lois de la Troisième République « n'ont jamais été aussi loin », mais il fut le seul à s'exprimer ainsi et la question fut repoussée. Plus tard, dans la discussion générale, M. Courrière va s'écrier que les pouvoirs sont exorbitants : « ... la forme des pleins pouvoirs, telle qu'elle est donnée à M. Laniel, n'a jamais été accordée à aucun gouvernement, pas plus sous la Troisième que sous la Quatrième République. Un autre gouvernement a obtenu des pouvoirs analogues, il s'agit du gouvernement de M. Pétain, à Vichy. Ces pouvoirs avaient été accordés à M. Pétain, à titre personnel. Ils sont aujourd'hui donnés, à titre personnel, à M. Laniel. C'est, je crois, la première fois dans l'histoire de la République que des pouvoirs

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J. O.* 8 juillet 1953, p. 3293 et s.

(2) *Ibid.*, p. 3313.

(3) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 11 juillet 1953, p. 1254 et s.

personnels étendus sont donnés à un homme et non point au Gouvernement (1). »

Cette intervention est capitale car, nous le verrons, elle marque au fer rouge le cœur du problème.

Dans le détail de la discussion de l'article 5 (2), son deuxième alinéa fut modifié en vue d'interdire toute suppression et tout rattachement de Cours et Tribunaux.

L'article 6 fut complété par un deuxième alinéa qui excluait les dispositions législatives concernant les anciens combattants et victimes de la guerre, de même que le Plan quadriennal, et terminé par un alinéa 3, interdisant les mesures qui auraient accru les charges des départements et communes, atteint les avantages financiers de collectivités publiques ou établissements publics, ou les dispositions de leur budget, une fois approuvées par l'autorité de tutelle.

A l'article 7, paragraphe 2, fut ajoutée la nécessité d'obtenir l'avis conforme de la Commission de la Justice et de la Législation de l'Assemblée Nationale et l'avis de celle du Conseil de la République.

L'article 9 ne fut pas modifié, tandis qu'à l'Article 11, § 2, le mot « conforme » fut supprimé, de même qu'à l'article 7, § 2.

Toutes ces modifications furent rejetées par l'Assemblée en deuxième lecture.

* * *

Les débats, et c'est l'impression qui se dégage à leur lecture, ont été bien moins animés qu'ils ne l'avaient été lors du vote de la loi du 17 août 1948.

A chaque Chambre, ils firent l'objet d'une seule journée.

L'opposition accusa, une fois de plus, le Gouvernement de demander des décrets-lois et ce dernier ne s'en défendit pas. Si bien que cette accusation n'a plus l'air d'intéresser personne. Les seules discussions portent sur l'étendue des pouvoirs accordés, alors que leur principe paraît établi, et n'aboutissent qu'à des modifications de détail.

Il faut cependant remarquer que le Conseil de la République qui, en août 1948, avait en somme tenté de rétablir des pouvoirs que l'Assemblée avait écartés, n'a pas suivi la même voie en 1953. Au contraire, il a plutôt cherché à augmenter le nombre de garanties et de précautions, sans plus de succès d'ailleurs que dans ses interventions de cinq ans auparavant.

Mais essayons maintenant de faire un inventaire de ce que la loi va permettre au Gouvernement.

---

(1) Cons. Rép., Débats, *J. O.*, 11 juillet 1955. p. 1265.

(2) *Ibid.*, p. 1291.

SECTION II

Les pouvoirs conférés au Gouvernement

Au départ, le but de cette habilitation était double dans l'esprit du Gouvernement.

Etendre, d'une part, la liste des matières réglementaires ouvertes par l'article 7 de la loi Reynaud, au moyen de l'article 5, soit en supprimant des restrictions, soit en ajoutant des matières, soit enfin en poussant plus avant dans les habilitations déjà accordées : par exemple, la loi de 1948 permettait d'agir sur l'organisation de certains organismes, la loi de 1953 va permettre de contrôler les personnes morales elles-mêmes contrôlées par les organismes prévus par la loi de 1948. De même, pour les conditions des emprunts : emprunts du Trésor ou bénéficiant de la garantie de l'Etat en 1948, maintenant les emprunts des collectivités locales ou des établissements publics.

D'autre part, il s'agissait d'établir une habilitation spéciale, temporaire, ratifiable, ne s'inspirant donc pas des mêmes bases juridiques à l'article 7 qu'à l'article 5. Les matières visées à l'article 7 n'ont d'ailleurs que de très lointains rapports avec le domaine réglementaire : la révision des charges fiscales grevant les transports n'avait en effet pas de raison de lui appartenir. Par contre, le régime des produits agricoles et industriels aurait pu figurer dans la liste dressée à l'article 5.

Pour M. Chapus (1), le Gouvernement a pensé « qu'une habilitation permanente dans un domaine limité avait plus de chances d'être acceptée, accompagnée d'une habilitation exceptionnelle en d'autres matières ». Et il en conclut que le caractère temporaire fut, du même coup, conféré à l'habilitation qui devait être permanente en vertu des principes sur lesquels elle était fondé

Nous ne pensons pas que ce soit absolument exact, mais bien plutôt que le quatrième alinéa de l'article 5, qui vise les conditions d'avancement et de mise à la retraite du personnel civil et militaire, soit la cause de l'amendement de M. de Sesmaisons, qui limite ces pouvoirs à la durée du ministère Laniel et au plus tard au 31 décembre 1953, et non l'effet attractif de l'article 7 qui n'avait pas encore été examiné.

La conséquence de la différence des bases juridiques initiales entre les articles 5 et 7 fut, pour ce dernier article, la prévision d'une procédure de ratification qui prouve bien que les matières visées appartiennent au domaine législatif pour les auteurs du projet, alors même que ce n'est pas du fait de la Constitution préambule ou texte.

Cette clause de ratification n'empêche pas que les décrets soient immédiatement applicables et, n'étant pas prévue à l'article 5,

---

(1) R. Chapus, « La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 », *R.D.P.*, 1953, p. 973.

elle laisse donc sur ce point subsister l'essence de la loi de 1948, ce qui confirme encore notre opinion sur la genèse de cet article.

Par suite de cette similitude de principes entre les deux lois, il est possible de distinguer encore le triple ensemble de dispositions que nous avions sériées à propos de la loi de 1948 : dispositions déclaratives, injonctives, attributives.

§ 1. — Les clauses déclaratives.

L'article 5 énumère une liste de matières qualifiées de réglementaires (il est à noter que le législateur ne parle plus de « réglementaires par nature ») :

Successivement, l'organisation administrative de la Justice et de l'Armée, l'organisation et le contrôle des organismes français dont les collectivités visées au titre II de la loi de 1948 possèdent le contrôle, les règles de l'avancement du personnel, ses limites d'âge, les modalités des mises à la retraite, les règles relatives au cumul des rémunérations, celles qui concernent la responsabilité des comptables et les obligations des ordonnateurs, les conditions d'émission des emprunts des collectivités publiques, sont attribuées au pouvoir réglementaire.

Enfin, un dernier alinéa apporte une restriction commune à cet article et aux articles 2, 6 et 7 de la loi de 1948 : il interdit de diminuer la proportion de la représentation des collectivités locales, tant dans les conseils d'administration des entreprises visées par l'article 2 de la loi Paul Reynaud que dans les conseils ou organismes qui en dépendent ou ont à connaître de leur activité.

Ces pouvoirs sont très importants, surtout en ce qui concerne le personnel, et la meilleure preuve en est l'importance des remous causés par le décret du 9 août 1953 qui modifia les limites d'âge de certains fonctionnaires.

Ils constituent d'ailleurs une revanche du Gouvernement sur le travail destructif de l'Assemblée de 1948 qui les avait alors refusés.

§ 2. — Les clauses injonctives.

Une seule rubrique peut rentrer dans cette catégorie, c'est l'invitation faite au Gouvernement, à l'article 7, § 2, de réaliser, avant le 1er octobre 1953, la réforme du contentieux administratif.

Mais si les clauses injonctives sont moins développées qu'en 1948, nous allons voir qu'au contraire les clauses attributives ont subi une très forte extension.

§ 3. — Les clauses attributives.

Elles résident dans quatre articles :

L'article 6 autorise, avant le 1er octobre, la suspension jusqu'au 1er janvier 1955, de toute disposition législative entraînant une dépense à la charge de l'Etat ou des collectivités publiques. Ce procédé n'est pas nouveau, mais le délai de suspension prend des proportions très grandes.

L'article 7 confie, jusqu'au 31 décembre 1953 et avec possibilité de ratification, une longue série de matières à l'action du Gouvernement :

— Modalités de liquidation des dommages de guerre mobiliers et des pensions des victimes de la guerre, coordination des prestations sociales, régime des loyers, simplification des formalités de la reconstruction, régime des produits agricoles et industriels, coordination des transports et répartition nouvelle des charges fiscales qui les grèvent, maintien de la concurrence, assainissement du commerce, développement de la production et des exportations, et accroissement de la productivité et du plein emploi.

C'est donc un véritable feu d'artifice dont les dernières dispositions constituent le bouquet : en effet, le caractère vague de celles-ci autorise toutes les espérances gouvernementales. Il faut noter d'ailleurs que c'est la réapparition évidente du projet d'article 4 de la loi de 1948 qui avait été repoussé par l'Assemblée ; l'alinéa relatif aux transports est, d'autre part, une visible réminiscence des projets Pleven.

La fin de cet article est consacrée à édicter des limitations aux pouvoirs accordés qui ne pourront porter atteinte « aux matières réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit de la tradition républicaine dont les principes ont été réaffirmés dans le Préambule de la Constitution, ni à la protection des biens et des libertés publiques ». Ce passage est infiniment précieux au point de vue contentieux, car il permet enfin de déterminer la « tradition constitutionnelle républicaine » et de se rendre ainsi compte qu'elle n'englobe pas la protection des biens et des libertés publiques, ce qui est instructif pour l'avenir. Peut-on signaler, enfin, que toute pudeur étant écartée, il est bien spécifié que les « décrets prévus pourront modifier ou abroger les dispositions **législatives** en vigueur », ce qui, tout en réservant les pouvoirs du Parlement dans l'avenir, apporte une précision devant laquelle avait reculé la loi du 17 août 1948.

L'article 9, § 3, permet de favoriser la reconstruction par des mesures de dégrèvement fiscal.

L'article 11, § 2, enfin, autorise, pour l'exercice 1953, des virements budgétaires de chapitre à chapitre, et de ministère à ministère.

§ 4. — Conditions de ces habilitations.

a) *Conditions de fond* :

Elles résident dans les restrictions que nous avons signalées à propos de l'article 7, et, comme elles ont été bien précisées, elles pourront être utilisées convenablement par le Conseil d'Etat dans l'éventualité d'un recours. Quant aux délais, les articles 6, 9 et 11 n'en comportent pas.

b) *Conditions de forme* :

La procédure exigée est très variable : les articles 5 et 7 restaurent celle de l'article 6 de la loi de 1948, alors que l'article 9 ne demande que des décrets simples ; il s'agit pourtant de modifications fiscales.

Par contre, l'article 11 demande le rapport des ministres intéressés, dont celui des Finances, et l'avis conforme ou non des Commissions des Finances de l'Assemblée et du Conseil de la République ; l'article 6, lui, n'exige que des décrets pris en Conseil des ministres sur le rapport du ministre des Finances.

Enfin, un dépôt pour ratification est prévu pour les décrets pris en application de l'article 7.

Il nous faut voir maintenant si le Gouvernement aura su faire usage de cette nouvelle arme qui lui a été donnée.

SECTION III

L'œuvre du Gouvernement

Si l'on songe que le Gouvernement n'eut qu'un délai allant de deux mois et demi à cinq mois et demi et qu'il réussit cependant à prendre environ 160 textes, on peut juger déjà quantitativement importants les résultats de son œuvre.

Il faut préciser néanmoins que tous n'étaient pas basés sur la loi du 11 juillet : 120 environ la citent dans leurs « visa ». Et, sur ce chiffre, il faut encore distinguer une trentaine de décrets qui se réfèrent en même temps à la loi du 17 août 1948 ; ceci peut se comprendre du fait que l'article 5 de la loi de 1953 renvoie, pour les formes et conditions de l'exercice des pouvoirs, à l'article 6 de la loi de 1948. Mais, pour certains textes, le rapprochement peut être plus flou, tel le décret n° 53.935 du 30 septembre 1953 modifiant certaines dispositions relatives à l'organisation des juridictions administratives : on peut cependant estimer que, dans la mesure où il supprime des emplois, il se rattache à la loi Reynaud.

Les autres textes furent pris en application de la seule loi de 1948, notamment un groupe de quinze qui parut au *J.O.* du 27 septembre.

Mais ce n'est pas tellement dans le nombre qu'il faut chercher un résultat positif, mais dans le contenu des textes qui furent pris :

Parmi ceux qui constituèrent le « premier train », celui du 9 août, certains portèrent sur les dommages de guerre, les entreprises nationalisées, le régime des loyers, de l'alcool, des retraites, des ententes et des prix, sur le registre du Commerce. Le 5 septembre fut pris un texte détaxant les investissements.

Le « deuxième train » data du 26 septembre et régit notamment : la déconcentration, la simplification des formalités administratives.

Quant au troisième, le plus important, il fut pris le dernier jour de l'habilitation de l'article 7, c'est-à-dire le 30 septembre. Il comprit des textes réorganisant le marché du vin, des baux commerciaux, les compagnies d'assurances, les Halles centrales, le contentieux administratif, la responsabilité des comptables publics, le statut d'Air France, la location-gérance des fonds de commerce, etc...

Malheureusement, certains textes ne purent être maintenus, soit que le Gouvernement intervînt lui-même pour en limiter la portée, comme ce fut le cas pour le décret du 9 août 1953, relatif au régime des retraites, qui avait soulevé une vague de grèves d'une quinzaine de jours, et qui fut modifié par le décret du 27 décembre 1953, soit que ce soit le Parlement qui abrogeât ou modifiât un texte :

L'article 16 du décret du 30 septembre 1953, réorganisant le marché du vin, fut ainsi abrogé par l'article 27 de la loi de Finances de 1954 (*J.O.* du 5 janvier 1954, p. 131).

D'autre part, l'article 1er, § 3, de la loi nº 53.1320, du 31 décembre 1953 (*J.O.* du 5 janvier, p. 186), abrogea certaines dispositions du décret du 9 août 1953, créant les commissions départementales d'investissements, de même que l'article 21 de la loi nº 53.1324, du 31 décembre de la même année (même *J.O.*, p. 203). Cette dernière loi, par ses articles 13, 17 et 19, modifia les décrets du 9 août et du 30 septembre, relatifs à la reconstruction, le décret du 18 septembre relatif aux habitations à loyer modéré, et le décret du 9 août relatif aux dommages de guerre.

La loi nº 53.1336, article 28 (*J.O.*, p. 238), restreignit par ailleurs la portée des décrets des 22 et 30 septembre, relatifs à la location-gérance des fonds de commerce ; enfin, la loi nº 53.1346, toujours du même 31 décembre, modifia le décret du 30 septembre relatif aux baux commerciaux.

On ne peut donc pas dire que le contrôle parlementaire ait été un vain mot, et c'est un hommage qu'il faut rendre ici au législateur.

* * *

CONCLUSION DU CHAPITRE

Les habilitations secondaires du Cabinet Laniel.

Le bilan de cette loi est donc essentiellement positif, surtout quand on songe qu'elle permit des réformes telles que celle du contentieux administratif qui piétinait depuis le début de l'année, après avoir été en majeure partie adopté par l'Assemblée. Ceci, seul, est un exemple frappant de l'utilité que peut avoir une habilitation gouvernementale.

Elle n'est cependant pas la seule à apparaître pendant la durée du Cabinet Laniel puisque, dans la **loi de finances 1954** précitée, se trouve, désormais rituel, un article 7 qui donne jusqu'au 31 janvier 1954 pour effectuer 30 milliards d'économies, par décrets devant être soumis aux Commissions des Finances du Parlement.

Cet article fut adopté sans discussion par l'Assemblée (1) et le Conseil de la République (2). Les réactions parlementaires sont maintenant totalement inexistantes.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.* du 14 décembre 1953, p. 6722.

(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 1er janvier 1954, p. 2795.

Une seconde loi du 31 décembre (n° 53.1324, *J.O.*, 5 janvier 1954, p. 202) autorise, par son article 4, des modifications à la répartition de 250 milliards de crédits accordés au ministre de la Reconstruction. Seul l'avis préalable et conforme des Commissions des Finances, de la Reconstruction et des dommages de guerre de l'Assemblée était exigé. Cet article fut voté sans discussion le 2 décembre 1953 (*J.O.*, 3 décembre, p. 5879).

Puis, c'est une troisième **loi du 31 décembre** qui donne au Gouvernement des pouvoirs fiscaux, cette fois-ci (1). Son article 5 *bis*, § 2, qui fixe à 0,75 o/o le taux de la taxe à la production textile, permet au Gouvernement de l'augmenter dans la limite d'un maximum de 1 o/o sur proposition du Comité de contrôle du fonds d'encouragement à la production textile et après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée et avis de celle du Conseil de la République.

Les principales préoccupations parlementaires furent relatives au taux et au sens dans lequel pourrait agir le Gouvernement : augmentation ou diminution (2). Mais aucune discussion constitutionnelle ne se fit encore jour.

Le mois d'avril 1954 va voir une floraison d'habilitations. C'est, pour commencer, **la loi du 2 avril** (3) qui, par son article 9, autorise des transferts de crédits de chapitre à chapitre du budget de la Défense nationale. Les décrets doivent recueillir l'avis conforme des Commissions des Finances et de la Défense nationale de l'Assemblée, et seront soumis à ratification parlementaire. La procédure ainsi établie fut adoptée sans discussion.

Pas plus d'ailleurs qu'à l'occasion du vote de la **loi du 10 avril 1954** (portant réforme fiscale) (4) que nous allons étudier maintenant.

Son article 3 permet au Gouvernement d'augmenter l'abattement à la base « pour certaines catégories d'entreprises ayant des conditions de fabrication très spéciales », ce qui donne une latitude d'appréciation assez grande. D'un autre côté, l'article 19 autorise pendant un an la modification par décret de la taxe à la valeur ajoutée, de 16,20 à 17,50 o/o pour le taux ordinaire, et de 7,20 à 7,80 o/o pour le taux réduit. Par ailleurs, l'article 22, alinéa 1, habilite le Gouvernement à aménager le régime des taxes sur le chiffre d'affaires applicables aux produits alimentaires d'origine agricole ou piscicole, pour éviter toute répercussion sur le coût de la vie, tandis que l'alinéa 2 donne la possibilité de supprimer par décret la surtaxation produite par la taxe à la valeur ajoutée sur les mêmes produits incorporés à des conserves alimentaires.

L'article 34, enfin, permet d'alléger l'imposition à la surtaxe progressive des revenus consacrés à une épargne productive.

---

(1) Loi n° 53.1316, *J.O.* du 5 janvier 1954, p. 174.

(2) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 1er janvier 1954, p. 7099 et s. ; Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 1er janvier 1954, p. 2787 et s.

(3) *J.O.*, p. 3163.

(4) *J.O.*, p. 3482.

Tous ces décrets doivent être pris en Conseil des ministres, sauf ceux qui résultent de l'article 34 qui doivent être pris en Conseil d'Etat.

A l'Assemblée Nationale (1), la discussion, hormis une brève prise de position sur les pleins pouvoirs de M. Cristofol, ne porta pas sur le caractère habilitant de ces textes.

On voit donc encore que les habilitations se multiplient à l'intérieur d'une même loi, tandis que leurs auteurs les créent avec de plus en plus de tranquillité d'esprit. Ce n'est, en tous cas, pas la **loi du 15 avril 1954** qui apportera un démenti à cette constatation :

Son article 4, quoique abrogeant les articles 8 à 13 du décret du 8 décembre 1948, portant Code des Douanes, qui réglaient les pouvoirs du Gouvernement quant à la fixation du taux des droits à l'importation, ne supprime pas pour autant ces pouvoirs (2). Les textes pris par l'exécutif devront seulement être soumis à l'Assemblée sous forme de projets de lois, tout en étant provisoirement applicables.

La discussion fut encore nulle au Parlement à propos des pouvoirs ainsi accordés (3).

Nous ne pouvons donc que constater que les réflexes du Parlement sont totalement annihilés : il est maintenant résigné au principe et ne songe plus qu'aux points de détail.

Mais nous allons maintenant voir que la période de résignation dura peu, puisque c'est dans une toute nouvelle ambiance que fut adoptée la loi du 14 août 1954.

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 27 mars 1954, p. 1334 et s., 1388, 1395 et s. ; et *J.O.*, 29 mars, p. 1431 et s.

(2) *J.O.*, 22 avril 1954, p. 3890.

(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 22 juin 1953, p. 3642 ; Cons. Rép., Débats, *J.O.* du 25 novembre 1953, p. 1899.

CHAPITRE V

LES LOIS DES 14 AOUT 1954 ET 2 AVRIL 1955

SECTION I

La loi du 14 août 1954

M. Mendès-France succéda à M. Laniel.

Son passage au Gouvernement fut un long paradoxe. En effet, ce président du Conseil économiste avant tout, et qui attendait depuis neuf ans la possibilité de traduire par des actes ses convictions économiques, fut pendant tout le temps qu'il demeura à la tête du Cabinet harcelé par des questions de politique étrangère dont il ne pouvait différer la solution et qui l'empêchèrent de se consacrer entièrement à ce qui avait été jusqu'alors sa spécialité.

Il essaya néanmoins d'atteindre à tout : son succès à la conférence de Genève et la popularité qu'il en recueillit dans le pays lui permirent d'obtenir une loi d'habilitation presque entièrement conforme à ses désirs et, en conséquence, de portée très vaste.

Malheureusement, l'Assemblée ne lui laissa pas le temps de mener à bien tous ses projets, et bien des clauses restèrent inemployées de ce qui fut la loi du 14 août 1954 dont nous allons étudier main tenant le détail (1).

§ 1. — L'élaboration de la loi.

L'Assemblée ouvrit la discussion sur le projet (2) le 5 août par un rapport de M. Barangé qui annonça (3) que la Commission des Finances avait décidé de ramener au 31 décembre 1954 au lieu du 31 mars 1955 la date limite de l'habilitation que demandait le Gouvernement. Le motif de cette restriction était le désir d'exclure le budget du champ de l'action gouvernementale et d'assurer la liaison entre la discussion budgétaire et la traduction financière des mesures prises dans le cadre des pouvoirs spéciaux. La Commission demandait, d'autre part, que les avantages accordés à ceux qui construisent leur logement et les garanties assurées aux contribuables ne soient pas diminués. De plus, à chaque rubrique du

(1) Cf. le texte de la loi en Annexe III.

(2) *J.O.*, Doc. Parl., 1954, annexe 9034 et 9054.

(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 6 août 1954, p. 3860 et s.

projet, le mot « notamment » fut supprimé, ce qui avait pour effet de transformer ce qui n'était que des exemples en clauses énumératives et par là même restrictives. Et enfin, la Commission repoussait toute dotation en capitaux privés des entreprises nationales.

En contre-partie, la Commission octroyait au Gouvernement la faculté de procéder aux réformes administrative et judiciaire et émettait le vœu que l'auto-financement soit contrôlé.

Puis des rapporteurs pour avis des différentes commissions vinrent poser des questions, recevoir des assurances, et regretter que leur commission n'ait pu jouer de rôle plus important que celui de conseiller. Des orateurs se succédèrent ensuite et développèrent des questions d'opportunité.

M. P. Reynaud fut le premier, à la séance du 6 août (1), à glisser quelques mots sur l'éventualité d'un assouplissement de la Constitution, mais il n'alla pas jusqu'à prononcer de mots fatidiques. Il est vrai qu'il eût été mal venu à les prononcer sur un ton de reproche !

Il se contenta d'argumenter sur des idées de doctrines économiques et en particulier sur la libération des échanges, qui resta d'ailleurs le centre des préoccupations tout au long des débats.

M. A. Morice, de son côté, après s'être déclaré simplement « réticent » devant la formule des pleins pouvoirs, changea sur-le-champ de sujet (2) et c'est à M. Leenhardt que fut laissé le soin de prononcer le mot « décret-loi » pour la première fois, au nom du groupe socialiste. Mais ce fut pour aussitôt se déclarer rassuré par le respect de l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953, respect qui émanait du projet en discussion. A la suite de sourires sur les bancs des modérés, et lui-même ayant été accusé de n'avoir pu complètement garder son sérieux, l'orateur se lança dans la recherche des différences entre les habilitations précédentes et celle qui l'occupait alors. Ne trouvant pas dans cette dernière de mesures concernant le statut des personnels de l'Etat, ou permettant de différer les dépenses, constatant ensuite qu'elle était accordée à M. Mendès-France *intuitu personæ*, il s'estima juridiquement satisfait (3).

Le groupe communiste lui-même, par la bouche de M. Pronteau, ne fit plus qu'une critique très modérée du procédé des décrets-lois (4).

A la suite d'une lettre rectificative du Gouvernement, la Commission rétablit la date du 31 mars en spécifiant que le budget ne pourrait être modifié et en apportant quelques modifications de détails ; la question de confiance fut posée sur l'ensemble de ce texte.

Le débat se déroula le 10 août (5) et, à cette occasion, M. Mayer exprima la nécessité de réviser l'article 13 de la Constitution,

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J. O.*, 6 août 1954, p. 3917.
(2) *Ibid.*, p. 3930.
(3) *Ibid.*, p. 3932.
(4) *Ibid.*, p. 3953.
(5) *Ibid.*, *J.O.*, 11 août 1954, p. 4016.

« que nous ne molestons pas, certes, mais que nous caressons de plus en plus avec une continuité dont il finirait par se ressentir » (1). M. Duclos trouva dans le projet un style nouveau par rapport aux autres demandes de pouvoirs spéciaux et rappela quand même qu'elles sont contraires à l'esprit et à la lettre de la Constitution malgré une « jurisprudence établie » ; mais il déclara que le parti communiste s'abstiendrait seulement.

A la suite de quoi, il fut procédé au vote : pour : 361 voix ; contre : 90 ; le reste des députés s'abstint.

On peut donc dire que l'ambiance est changée complètement : aux accusations terribles de lèse-constitution, de fascisme et autres crimes odieux qui fleurissaient sans cesse dans les grands débats d'août 1948 et juillet 1953, succède maintenant soit un acquiescement plein de complicité malicieuse, soit une réprobation débonnaire et incapable de déclencher un vote négatif.

L'article 13 est expressément mis en sommeil dans une ambiance de bonne humeur et d'opportunisme, dont n'étaient pas accoutumés des débats ayant eu jusqu'alors un objet analogue.

Au Conseil de la République, le rapporteur de la Commission des Finances qui, à côté de modifications de détails, avait ramené la date limite des pouvoirs au 31 décembre 1954, exprima une opinion entièrement contraire à celle de M. Leenhardt (2) puisqu'il déclara que l'on mettait à la disposition du président du Conseil « un clavier mais un clavier sans partition ».

Les rapporteurs qui suivirent furent encore plus accommodants que ceux de l'Assemblée et il fallut attendre M. de Villoutreys pour que le texte proposé subisse une première attaque : au nom de la Commission de la Justice, en effet, celui-ci vint exprimer l'opinion que l'addition faite par l'Assemblée et relative à la réforme des hypothèques, des privilèges et de la faillite, était rédigée en termes trop vagues pour n'être point contraires à l'avis du Conseil d'Etat : celui-ci soutenait, en effet, que les matières réservées au Parlement par la tradition républicaine ne pouvaient être déléguées sans précisions à l'exécutif ; et le rapporteur voyait dans ces trois points des matières qui rentrent dans cette catégorie-là. Aussi demanda-t-il que les commissions de la Justice des Assemblées soient consultées avant toute décision ; enfin, il s'insurgea contre l'alinéa spécifiant que les textes pris en application du projet seront sanctionnés par les peines prévues par les différents textes précédents pour les infractions correspondantes. M. Coudé du Foresto, qui lui succéda, apporta une critique, politique d'ailleurs, et non juridique, du procédé des décrets-lois qu'il avait pourtant voté antérieurement mais qu'il trouvait cette fois trop étendu.

Puis, M. Maroger vint donner, en approuvant le projet, une définition du décret-loi : « **c'est, entre le Gouvernement et les deux**

---

(1) Ass. Nat., Débats, *J. O.*, du 11 Août 1954, p. 4025.

(2) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 13 août 1954, p. 1608 et s.

Assemblées du Parlement, une autre forme de collaboration dont la formule est entre les mains du Gouvernement (1) ».

M. Debu-Bridel constata « qu'il est de simple loyauté intellectuelle de constater que nous sommes forcés d'user avec une très grande latitude d'interprétation de notre Constitution » et en profita pour demander une modification. Plus amèrement, M. Boudet se demanda si « le Gouvernement ne songeait pas à la reconversion d'une entreprise marginale qui s'appelle le Parlement » car les pouvoirs étaient, d'après lui, bien moins limités que les précédents.

Lors de la discussion, la date du 31 décembre fut maintenue et la proposition de M. de Villoutreys relative aux sanctions pénales et tendant à rétablir la rédaction correspondante de la loi de 1948 fut ajoutée. *In extremis*, le Gouvernement obtint la date du 31 mars.

Au moment du vote sur l'ensemble, le groupe socialiste refusa de voter le projet qu'il avait pourtant approuvé à l'Assemblée, faute de savoir où le Gouvernement voulait aller dans la voie de la création d'impôts par décret ; le groupe communiste s'abstint seulement (2), ainsi qu'il l'avait fait à la Chambre basse.

En deuxième lecture, le 13 août (3), l'Assemblée adopta certaines modifications des sénateurs et approuva le projet par 366 voix contre 116.

§ 2. — Le contenu de la loi.

Elle constitue un programme très détaillé et pouvant se ramener à cinq points faisant d'ailleurs l'objet d'autant de paragraphes.

Il n'y a plus ici de clauses injonctives : le Gouvernement ne devra pas faire telle réforme, il pourra simplement la réaliser. D'autre part, les clauses déclaratives ont disparu de même que toute référence à la théorie des matières réglementaires, par nature ou non.

Le contenu de cette loi, tout au moins dans les deux premiers paragraphes, manifeste nettement le désir de ne pas aller à l'encontre de l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953 qui proscrivait toute généralité ou imprécision (4). Aussi, assistons-nous à une énumération minutieuse d'abord, plus vague ensuite, et parsemée de quelques restrictions.

a) *Autorisations proprement dites* :

Le premier paragraphe habilite le Gouvernement à poursuivre l'expansion économique et l'accroissement du revenu national par des plans pluri-annuels d'investissements et d'équipement ; sont énumérés ensuite des points sur lesquels devra agir le Gouvernement, non plus à long terme, mais immédiatement : encouragement de l'épargne, des investissements, réforme hypothécaire et minière, agricole, amélioration de la législation sur la construction.

---

(1) Cons. Rép., Débats, *J.O.*, 13 Août 1954, p. 1631.

(2) *Ibid.*, p. 1662.

(3) Ass. Nat., Débats, *J.O.*, 14 août, p. 4190.

(4) *R.D.P.*, 1953, p. 170.

Le paragraphe 2 vise la normalisation et l'abaissement des coûts de production au moyen : d'allègements des charges financières fiscales et sociales, de la définition et de l'aménagement des régimes des établissements assurant un service public, de l'accroissement de la recherche scientifique et de l'éducation professionnelle ; par la modernisation des circuits de distribution, la réforme de la faillite, des transports, du crédit à la consommation, de l'organisation fiscale, par une politique sélective d'auto-financement, la réforme administrative, judiciaire, l'extinction des privilèges économiques.

Par contre, dès le paragraphe 3, l'habilitation prend un caractère plus large, plus vague : le Gouvernement va pouvoir améliorer le pouvoir d'achat et la sécurité de l'emploi, mais, si un plan d'action est tracé ici encore, il est précédé de l'adverbe « notamment », ce qui ôte toute portée limitative au reste du texte.

De même, le paragraphe 4 assigne comme but l'équilibre de la balance des comptes, et le développement du commerce extérieur avec tous les pays.

Enfin, le paragraphe 5 envisage l'élévation du niveau de vie dans les pays d'outre-mer et la coopération économique entre la Métropole et ces pays ; et ici encore, l'énumération qui suit des objectifs à réaliser est précédée du mot « notamment ».

On voit donc la portée de plus en plus large de l'habilitation et ce ne sont pas les freins que nous allons étudier maintenant qui la diminueront de beaucoup.

b) *Les restrictions* :

Elles sont éparses à travers tout le texte : exigences d'avis conformes pour les plans envisagés au paragraphe 1 ; droits des autorités concédantes, ressources des collectivités locales ; de même sont préservées les matières réservées à la loi.

Enfin, la loi se termine par la limitation au seul cabinet Mendès-France des pouvoirs accordés au cas où celui-ci ne subsisterait pas jusqu'à la date limite du 31 mars 1955, et l'on sait que cette hypothèse se réalisa le 5 février.

* * *

Parmi toutes ces matières déléguées avec plus ou moins de précision, il faut signaler au paragraphe 1, et à propos des plans pluriannuels, que ces derniers pourront emporter des engagements de crédits et des transferts, à ces fins, de ressources dégagées par voie d'économies sur des dépenses improductives.

Comme, d'autre part, il était précisé en tête de la loi que le budget de 1955 ne pourrait en aucun cas être modifié, le lecteur ne voit pas très bien comment pourront s'articuler ces deux dispositions apparemment contradictoires.

Quelles peuvent être, en dehors du détail des dispositions, les grandes innovations de cette loi par rapport aux deux lois de pleins pouvoirs précédentes?

L'accent est mis sur la politique d'investissements et de transferts des dépenses inproductives au secteur des dépenses productives, politique chère à M. Mendès-France ; on insiste aussi sur une politique agricole et sur la reconversion des entreprises. Le Gouvernement va pouvoir désormais s'attaquer à des secteurs qui lui avaient été refusés jusqu'alors : réforme judiciaire, hypothécaire, des entreprises nationalisées (par le moyen de dotations en capital). Enfin, les pays d'outre-mer ne sont pas oubliés cette fois-ci et font l'objet de nombreuses références alors que les lois de 1948 et 1953 les avaient exclus pour partie.

Quant à la procédure, elle est invariable et les décrets envisagés doivent être, d'une manière très classique, soumis à ratification.

Nous allons maintenant étudier les résultats qu'allait donner la conjonction de deux économistes tels que MM. Mendès-France et Edgar Faure en face d'un tel champ d'action.

§ 3. — L'œuvre du Gouvernement.

Bien que le Gouvernement ait été renversé, alors que les délais de l'habilitation n'étaient pas encore expirés, le bilan de l'action de M. Mendès-France est loin d'être négatif.

— A côté d'une poussière de décrets dont il serait fastidieux de donner le détail, le secteur industriel fut visé dès les premiers textes : la fusion des sociétés, la décentralisation industrielle, l'adaptation de l'industrie et le reclassement de la main-d'œuvre furent facilités par des textes datés du 14 septembre, tandis que leurs textes d'application l'étaient du 6 décembre, et que le 5 janvier était pris un décret tendant à favoriser une meilleure répartition des industries.

— Plusieurs marchés furent réorganisés : celui du vin (14 septembre), du lait (12 octobre), des céréales (4 novembre), des corps gras alimentaires (13 novembre).

— La reconstruction et le logement furent un point d'élection pour l'action du Gouvernement : des textes du 14 septembre, du 10 octobre (abaissement des coûts de construction favorisant le logement des fonctionnaires, construction et entretien des logements, opérations d'aménagements, édification de bâtiments à usage industriels, protection de l'épargne contre les activités répréhensibles dans le domaine de la construction) ;

Des décrets du 17 décembre fixent un programme de construction, du 24 décembre simplifient les procédures en matière de constructions scolaires, du 3 janvier réalisent un programme triennal de constructions, du 18 janvier ont trait à la reconstitution des résidences importantes, du 2 février, à l'aménagement et la construction, et à l'extension à l'Algérie de la réglementation sur la reconstruction.

— Mais ce n'est pas tout ce qui touche à la betterave et au problème de l'alcool en général qui subit le contre-coup de cette attention donnée à la politique du bâtiment.

En effet, le 30 septembre était adopté un texte qui orientait la betterave vers la production de sucre ; c'est du 13 novembre que fut daté ce qui constitue un véritable « train » de neuf décrets relatifs à cette matière et visant bouilleurs de cru, alambics et débits de boisson. Deux textes du 17 novembre sont aussi de cette veine-là. Mais ce n'est pas tout : après le décret du 22 décembre (droit d'ouverture et de licence des débits de boisson), c'est le 1er février, un deuxième train de neuf autres textes dont certains portaient extension des dispositions relatives aux débits de boisson aux départements d'outre-mer. Parallèlement à ceux-ci, des textes du 1er octobre et 8 décembre organisent des distributions de lait et de sucre aux enfants des écoles et aux économiquement faibles.

— Le domaine social ne fut pas négligé : fonctionnement de la Caisse de retraite des petits cheminots, fonds national des adductions d'eau, régime du travail des congés payés de la marine marchande, allègement de la surtaxe progressive pour les épargnants, prévention et réparation des accidents du travail, avance à certaines catégories de sinistrés, repos des femmes en couches, aide sociale.

A côté de ceux-ci parurent des textes relatifs à la coordination des transports, aux ports et rades, aux cabotages ; certains points du régime de la Sécurité sociale ; la France d'Outre-mer, enfin, ne fut pas oubliée en matière économique notamment.

Pour terminer, plusieurs réformes réclamées depuis longtemps furent enfin réalisées : responsabilité des comptables publics (30 septembre), remembrement (20 décembre), reboisement (30 décembre), et surtout la réforme de la publicité foncière (4 janvier).

S'il était permis de faire une évaluation, difficile car aucun bilan officiel n'a encore été publié, c'est aux environs de 130 textes que l'on peut estimer se tenir le résultat quantitatif de l'œuvre du Gouvernement. Mais de nombreux projets restèrent en suspens, concernant notamment la garantie de l'écoulement des produits laitiers, l'enseignement agricole, et enfin une réforme fiscale envisagée par M. Edgar Faure avant son départ de la rue de Rivoli.

Quelques textes, il faut le signaler, furent d'ailleurs pris encore en application de la loi du 17 août 1948, ce qui explique un fait pouvant paraître à première vue surprenant : un décret du 10 février, supprimant des emplois, alors que le Gouvernement était renversé depuis cinq jours.

Mais l'accession de M. Edgar Faure à la présidence du Conseil permit d'espérer que le sort des textes en suspens lors de la chute de M. Mendès-France n'était pas définitivement compromis. Et cette impression devint de plus en plus forte quand on s'aperçut que M. Faure était bien décidé à demander une habilitation et qu'en outre, pour la première fois depuis la pratique des décrets-lois, il n'hésitait pas à faire proroger la loi d'habilitation qui venait d'expirer à côté d'une autre loi entièrement nouvelle.

C'est à cause de cette partie commune que la loi du 2 avril 1955 va être étudiée parallèlement à celle du 14 août 1954.

SECTION II

La loi du 2 avril 1955

Ce texte s'intitule lui-même, comme tendant à accorder au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en trois matières : économique, sociale et fiscale (1).

§ 1. — Les débats.

La Commission des Finances de l'Assemblée avait manifesté un esprit plein de raison et de mesure en face du projet gouvernemental (2) que M. Pflimlin, ministre des Finances, était venu défendre devant elle. C'est ainsi que, devant ses déclarations, elle alla même jusqu'à prévoir un délai plus long et permettre aux pouvoirs spéciaux de s'exercer jusqu'au 30 juin 1955, alors que le Gouvernement n'avait demandé que jusqu'au 30 avril. D'un autre côté, elle ajouta à la liste des habilitations fiscales quatre alinéas nouveaux relatifs au contentieux et à la prescription fiscale, aux options des personnes physiques et morales entre divers régimes d'impôts, et à la révision des pénalités.

Enfin, il lui fallut prendre parti sur des points qui, à l'époque, furent à la base de conflits sociaux qui allèrent jusqu'à prendre une forme assez aiguë et furent regroupés sous le terme de « Poujadisme ».

M. Poujade était à la tête d'une « Union de défense des commerçants et artisans » qui, au moyen de meetings, de pamphlets divers, se proposait d'amener les pouvoirs publics à alléger la fiscalité commerciale et artisanale, et passait même souvent à l'action en s'opposant aux contrôles de l'Administration des Contributions ou en boycottant des ventes sur saisie de contribuables. Ses objectifs plus précis étaient la suppression du contrôle polyvalent et l'abrogation de l'article 33 de la loi du 14 août 1954, appelé plus communément « amendement Dorey » et qui prévoyait la sanction des peines prévues à l'article 1839 du Code des Impôts pour les tentatives d'opposition aux contrôles fiscaux.

La Commission ne pouvait pas rester insensible à des désordres prenant de jour en jour plus d'ampleur : aussi décida-t-elle de joindre au projet un amendement fixant un chiffre d'affaires plancher au-dessous duquel le contrôle polyvalent ne pourrait effectuer d'investigations ; à propos de l'autre grief du Mouvement Poujade, elle se contenta de « prendre acte » des déclarations du ministre aux termes desquelles les procédures engagées au titre de l'article 33 ne pourraient faire l'objet de condamnation. Cet article était d'autre part abrogé par le projet en discussion.

Ce sont aussi ces deux points qui allaient fournir le plus d'éléments de discussion à l'Assemblée (3). Plusieurs motions préjudicielles tentèrent même de faire un préalable de l'article 33 litigieux. Elles échouèrent.

---

(1) Voir le texte en Annexe IV.
(2) *J.O.*, Doc. Parl. 1955, Annexes 10.509 et 10.525.
(3) Ass. Nat., déb., *J.O.*, 29 mars 1955, p. 1990 et s.

Le groupe communiste se réfugia pour sa part derrière l'article 13 de la Constitution, mais son porte-parole, M. Tourtaud, fut en difficulté quand on lui demanda pourquoi, lors du vote sur la loi du 14 août 1954, le groupe communiste n'avait pas alors opposé la même exception et voté contre le projet. Aussi M. David, pour éviter la même critique à la suite de l'annonce d'une attitude négative semblable du groupe socialiste, déclara, en abandonnant définitivement semble-t-il l'article 13 à son triste sort : « Les pouvoirs spéciaux sont accordés davantage en fonction du caractère de celui qui les sollicite et des espérances qu'il suscite, qu'aux programmes présentés (1). »

Ce sont là les seules allusions au problème constitutionnel, à avoir fait une éclosion discrète au sein de ces débats essentiellement fiscaux.

Lors de la discussion de détail, fut insérée dans le texte une disposition relative au règlement par décret, avant le 31 juillet 1955, du mode de présentation du budget, et un amendement substituant aux sanctions du Code des Impôts celles du Code pénal dans la répression des oppositions collectives à l'établissement de l'assiette de l'impôt ; ceci offrait, aux yeux des députés, l'avantage de « faire revenir les contrevenants dans le droit commun ».

L'article unique fut voté ensuite par 329 voix contre 265 sans qu'il ait été nécessaire pour le Gouvernement de poser la question de confiance (2).

Au Conseil de la République (3), Mlle Dumont souleva, au nom des communistes, l'exception d'inconstitutionnalité au moyen d'une question préjudicielle qui fut repoussée incontinent. Puis, lors de la discussion de détail, quand le Conseil en vint à l'alinéa concernant le règlement par décret du mode de présentation du budget, le Président du Conseil s'engagea de lui-même à ce que ce décret soit soumis à la ratification, alors que cette formalité n'était pas prévue dans le texte ; ceci, afin d'éviter que le texte de l'Assemblée ne soit modifié et, par suite, ne doive revenir devant elle. Pour une raison semblable, des engagements verbaux furent pris par le Gouvernement en échange du retrait d'autres amendements.

C'est ainsi que le texte put être adopté sans modification aucune par le Conseil par 204 voix contre 90.

* * *

Si l'enthousiasme réel et quasi unanime qu'avait recueilli la loi Mendès-France s'est considérablement réduit, les débats furent cependant très courtois dans l'ensemble. Par contre, la discussion fut assez monotone, roulant constamment sur les deux points fiscaux ; il est vrai que cela peut paraître normal puisque la presque

(1) Ass. Nat., déb., *J.O.*, 29 Mars 1955, p. 2029.

(2) *Ibid.*, *J.O.*, 30 mars, p. 2038 et s.

(3) Cons. Rép. déb., *J.O.*, 2 avril, p. 1337 et s., 1354 et s.

totalité du texte leur était consacrée, et que l'on admet qu'il était superfétatoire de faire revenir la discussion sur la loi du 14 août 1954.

On peut en tout cas bien affirmer maintenant que **la question des pouvoirs spéciaux est bien réglée pour le Parlement : l'absence de question de confiance et de retour en deuxième lecture devant l'Assemblée en est une preuve éminemment convaincante.** Et pourtant le champ des habilitations devient de plus en plus vaste, qu'on en juge maintenant !

§ 2. — Le contenu de la loi.

Son article unique est divisé en quatre grands paragraphes, dont le dernier n'a qu'un objet subsidiaire et formel. Mais il n'y a vraiment habilitation que dans le premier, les deux autres étant respectivement consacrés à la vérification des comptabilités et aux sanctions contre l'opposition aux contrôles fiscaux. Ils ne trouvent donc pas de place dans notre étude.

Ce paragraphe 1 répartit les autorisations en deux directions : économico-sociale et fiscale.

a) *Les habilitations économiques.*

Trois dates limites d'exercice des pouvoirs donnent trois cadres définis à l'action du Gouvernement :

— La loi du 14 août 1954 est prorogée jusqu'au 20 mai 1955 ;

— D'autre part, jusqu'au 30 juin 1955, le Gouvernement pourra adopter des mesures favorisant la mise en valeur des régions sous-développées, notamment..., etc.

On voit ici reparaître ce qu'il y avait de plus vague dans la loi Mendès-France.

— Enfin, le décret organique relatif au budget devait être pris avant le 31 juillet 1955, après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée. Il est d'ailleurs bien précisé que cette habilitation entre dans le cadre de l'article 16 de la Constitution ; or, celui-ci, dans son dernier alinéa, spécifie : « Une loi organique règlera le mode de présentation du budget. » Nous reviendrons plus tard sur le problème qui nous semble se poser ici.

Donc, ces habilitations économiques n'ont rien d'original, et pour cause, par rapport à celles prévues par la loi Mendès-France et nous ne pouvons ici que renvoyer par la force des choses à l'étude qui en a été faite à la section I de ce chapitre.

b) *Les habilitations fiscales.*

La loi du 17 août 1948 avait déjà, on s'en souvient, donné mission au Gouvernement d'opérer une réforme fiscale ; mais, alors, le pouvoir exécutif s'était vu imposer l'obligation d'intégrer les textes proprement réformateurs dans le projet de loi de finances ; nous entendons ici par « textes proprement réformateurs » ceux qui, constructifs, devaient créer un régime après avoir supprimé une législation préexistante. Seuls les textes purement destructifs, tendant à supprimer ou réduire des impôts ou des charges, étaient dispensés de dépôt aux fins de ratification, directe ou indirecte.

Avec la loi Edgar Faure, au contraire, toute allusion à une ratification disparaît, et on a pu voir le Président du Conseil la proposer sans que personne la lui demandât à propos du décret budgétaire. Mais si l'on se penche sur ce qui est autorisé, on ne peut qu'essayer de maîtriser son étonnement :

— Le 1° du § 1 *b*) permet successivement : l'institution d'un régime forfaitaire d'imposition, la définition de nouvelles modalités d'imposition, l'aménagement de la taxe à la valeur ajoutée et d'autres taxes, la modernisation de la contribution des patentes, et seuls les deux premiers points de cette énumération ont une direction imposée dans le sens de l'allègement des charges fiscales. On peut donc penser, *a contrario*, que les autres peuvent déclencher des majorations d'impôts ;

— Le 3° du même *b*) permet l'institution, au profit des collectivités locales et du budget des prestations familiales agricoles d'un « système » leur garantissant des ressources équivalentes à celles qu'ils possédaient déjà ;

— Le 4° permet d'établir des modalités nouvelles de fixation des pénalités fiscales et de créer des juridictions fiscales ;

— En vertu du 5° le Gouvernement pourra fixer la limite des durées et les délais de prescription des investigations portant sur la comptabilité des contribuables.

Donc nous ne pouvons que penser que ces textes **permettent à la fois de créer** (ou d'accroître) **des impôts, des peines et des juridictions.**

Nous ne pouvons nous empêcher de voir ici une confirmation flagrante de ce que nous avions pressenti lors de l'étude de l'article 7 *in fine* de la loi Laniel (1), relativement à la menace pesant sur les biens et les libertés publiques, à la suite du refus de leur reconnaître toute garantie constitutionnelle. Et les craintes que nous pensons pouvoir manifester, non sur le plan d'un danger présent car le gouvernement Edgar Faure ne nous semble pas de nature à pouvoir désirer instaurer la tyrannie, mais sur le terrain de la rigueur des principes et de la crainte d'un précédent pouvant cautionner l'avenir, ces craintes ne peuvent qu'être démultipliées par **l'absence**, dans le texte de la loi, **de toute allusion à une ratification éventuelle ou à une limitation au Gouvernement Faure, des pouvoirs ainsi définis**. Seule la limitation dans le temps demeure, mais elle est devenue objective, et l'habilitation n'est plus *intuitu personæ*, ainsi qu'elle l'était devenue avec les deux grandes lois précédentes. Quant à la forme des décrets, c'était celle prévue par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 qui était exigée une fois encore.

La loi Edgar Faure marque donc un net recul des prérogatives encore reconnues au Parlement dans le cas des pouvoirs spéciaux.

Nous allons maintenant évaluer l'œuvre réalisée avec une arme aussi dangereuse.

---

(1) Voir ci-dessus, p. 112.

§ 3. — Les résultats.

L'habilitation fiscale était la plus courte en durée, aussi est-ce par des décrets fiscaux que le Gouvernement manifesta d'abord son action.

— La réforme fiscale tient en dix textes datés du 30 avril ; des diminutions et des modifications d'impôts voisinent avec des mesures plus originales telles que la simplification des procédures et des allègements de pénalités (on voit donc qu'ici l'action du Gouvernement dont nous avions signalé les dangers possibles, s'est limitée à un sens favorable aux libertés publiques). A côté, d'autres textes s'articulent avec le décret du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière. Enfin un décret couvre à lui tout seul des secteurs très divers tels que le régime des sociétés (réduction des droits d'apport, fusion des sociétés, etc.), les impôts sur les spectacles, sur les successions, sur les contrats de rente viagère, etc...

— Le mois de mai devait voir expirer la prorogation de la loi du 14 août 1954. Le Gouvernement réglementa d'abord la médiation des conflits du travail (5 mai) pour, le 20 mai, date limite, rendre insuffisante l'image de « train » précédemment employée pour qualifier des groupes importants de textes pris le même jour : ce sont en effet 138 décrets qui furent datés de ce jour, et comprenant notamment :

10 décrets programmes s'échelonnant sur plusieurs années ;
9 décrets sur la construction et l'habitat ;
8 textes sur le travail, la Sécurité sociale et l'alcoolisme ;

20 décrets sur l'action économique dans la métropole et outremer, parmi lesquels il est intéressant d'indiquer des mesures tendant à encourager la participation ouvrière à la productivité et un gros effort du côté des programmes agricoles.

Parmi les 91 autres textes, très variés, on peut citer des dispositions sur le recrutement des officiers ministériels et auxiliaires de la justice, un code de l'artisanat, des modifications aux statuts des coopératives agricoles, l'allocation logement, l'emploi obligatoire des mutilés de guerre, et enfin un texte relatif à la production betteravière qui souleva une controverse assez vive, certains commentateurs ayant soutenu qu'il opérait un pas en arrière dans la voie de l'assainissement du marché de l'alcool.

— Le 30 juin enfin furent pris 12 décrets favorisant l'expansion régionale et établissant des programmes d'action, offrant le concours financier de l'Etat, créant des « sociétés de développement régional destinées à souscrire une partie du capital d'entreprises nouvelles, des groupements professionnels à but de rationalisation dans certaines branches, une prime spéciale d'équipements pour les nouveaux établissements, des sociétés immobilières d'économie mixte, décidant enfin des mesures de décentralisation administrative, scientifique et technique. L'agriculture, d'autre part, tant métropolitaine que coloniale, n'était pas oubliée.

Quant au plus long des délais ouvert à l'action du Gouvernement, il permit l'élaboration du décret organique sur le mode de présen-

tation du budget. Celui-ci, après avoir été soumis aux commissions parlementaires, leur parut « d'un tel intérêt » qu'elles demandèrent elles-mêmes la prolongation du délai afin de pouvoir l'examiner. **L'article 8 de la loi du 6 août 1955** (1) d'abord rédigé pour substituer la date du 15 novembre à celle du 31 juillet, décida finalement de substituer à l'exigence d'un délai celle de l'avis conforme de leurs commissions du Parlement. Ceci n'est en réalité qu'une harmonisation de la loi du 2 avril avec l'article 40 de celle du 3 avril (*J.O.*, p. 3415) qui met les commissions sur un pied d'égalité et leur étend le système de navette instauré par l'article 20 nouveau de la Constitution. A l'occasion du vote d'un tel article, M. Debu-Bridel avait déclarer au Conseil de la République, le 5 août (*J.O.*, débats, p. 2292) que le Gouvernement, pour éviter « la procédure exorbitante du droit constitutionnel » prévue par cet alinéa de la loi du 2 avril, aurait pu déposer sous forme de projet de loi le projet de décret organique qui résulte d'une procédure assez contestable au vu de l'article 16 de la Constitution. Mais il ne fut pas suivi. Et c'est ainsi qu'un Gouvernement qui ne sera peut-être pas celui de M. Edgar Faure, bénéficiera encore, dans un avenir indéterminé, d'une telle habilitation.

* * *

Moins de nouveautés sensationnelles, par rapport à l'expérience Mendès-France, telle est l'impression qui se dégage de ce bilan. Mais au point de vue quantitatif, c'est encore aux environs de 165 textes que se chiffre l'action du Gouvernement ; et si l'on songe que le plus long des délais ouverts n'était pas supérieur à trois mois (mise à part l'habilitation budgétaire), on peut dire que le Gouvernemebt a agi rapidement. Il est vrai que M. Edgar Faure avait pu acquérir une capacité très grande d'imagination, puisqu'au fond il n'avait pas cessé de signer des textes pris sur habilitation parlementaire pendant deux ans, depuis l'investiture de M. Laniel. On se souvient d'autre part qu'un bon nombre de décrets avaient été surpris par la chute de M. Mendès-France entre l'Hôtel Matignon et le Palais Royal.

Pour être complet, il faut par ailleurs signaler à côté de cette loi de pleins pouvoirs une habilitation très secondaire, d'une part, **dont la loi de Finances pour 1955** (2) fit bénéficier le pouvoir exécutif : si, et l'exception mérite d'être signalée, on ne rencontre point dans ce texte de prévision d'économies réalisables par décrets (peut-être parce que les économies prévues pour 1954 ne furent jamais réalisées), il s'y trouve cependant un article 26-VI qui permet au Gouvernement de supprimer, alléger ou simplifier certaines taxes pendant l'année 1955 au moyen de décrets pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat.

D'autre part, ce que nous venons de signaler comme ne figurant pas au budget de 1955 ne tarda pas à apparaître au budget de 1956

(1) Loi n° 55.1043, *J.O.* du 9 août, p. 7948.

(2) Loi n° 55.722 du 27 mai 1955, *J.O.* du 28 mai, p. 5460 et s.

(reconduction du précédent) : **l'article 7, § II, de la loi, précitée, du 6 août 1955**, permet des « mises au point » de certains crédits, qui auront pour effet de les rendre égaux aux crédits de 1955 diminués des inscriptions non renouvelables, et modifiés pour tenir compte de l'incidence en année pleine de diverses mesures provenant du Parlement ou du Gouvernement.

Cette procédure souleva des protestations à la partie gauche des deux hémicycles et, au Conseil de la République, M. Marrane déclara au nom du groupe communiste que ce texte ne faisait qu'avancer un peu plus loin dans le processus ouvert par les lois de pleins pouvoirs (*J.O.*, 30 juillet, p. 2001). Dans la suite de la « navette », la discussion en arriva à s'égarer, à propos de cet article, jusqu'aux émeutes de Saint-Nazaire !

* * *

M. Faure avait rejeté, lors de son premier passage rue de Varenne, la technique des pouvoirs spéciaux ; mais, ayant par la suite constaté qu'il avait été le seul à n'en avoir point demandé, et ayant été conduit à appliquer des pouvoirs accordés à d'autres, on peut s'expliquer ainsi qu'il n'ait plus laissé passer l'occasion et que ses demandes aient été d'autant plus vastes qu'elles avaient été plus longtemps contenues !

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Il est inutile de souligner l'ampleur et le nombre des lois d'habilitation qui sont intervenues dans la période 1945-1955, de même que leur diversité : il est en effet difficile de trouver une ligne générale ; il y a des lois d'économies, des lois de redressement économique, mais aussi des lois d'organisation administrative qui empêchent de dire que le but général fut, au fond, économique. D'un autre côté, il est vrai, les formes s'harmonisent : celles exigées par la loi de 1948 deviennent l'archétype de celles qui furent requises par les lois de pleins pouvoirs postérieures.

Mais on peut, aussi constater un mouvement de fond qui tend à accroître la liberté d'action gouvernementale, en même temps que s'estompent les scrupules et la méfiance parlementaires ; le Gouvernement n'est plus obligé de poser la question de confiance, et le Parlement se montre encore plus complaisant en évitant bien d'ouvrir une seule navette : une courtoisie en vaut une autre. Les pouvoirs spéciaux ne requièrent plus un vote de confiance, car leur octroi est lui-même une question de confiance en un homme, et non plus un problème constitutionnel ; et cette confiance déjà accordée par l'investiture, ne peut avoir été perdue si peu de temps après...

Il faut cependant ajouter que ceci ne va pas à l'encontre du contrôle de ce qui est accordé au Gouvernement : l'Assemblée n'a-t-elle pas abrogé certains décrets du 11 mai 1953 relatifs aux entreprises nationalisées? Cette surveillance constante que nous avions signalée à propos de certains décrets du Gouvernement Laniel est toute à la louange à la fois du procédé et du Parlement.

Les habilitations d'origine parlementaire ne furent pas les seules d'ailleurs et nous en examinerons d'autres types, moins spectaculaires, au début de la seconde partie, à l'occasion des procédures qu'ils instaurent : la Constitution, la Jurisprudence, n'hésitent pas en effet à accorder certains pouvoirs au Gouvernement qui, de son côté, s'habilita parfois lui-même.

Est-ce que tout cela est le fruit de la constatation qu'à une période de crise permanente comme celle que nous vivons depuis la Libération, doit correspondre une méthode de crise, qui paraîtra peut-être violer certains principes, mais s'imposera par sa nécessité?

L'Histoire, ici encore, peut offrir un exemple avec la Constitution de 1793, mise en sommeil par les conventionnels eux-mêmes, afin de pouvoir traverser une période cruciale pour la jeune République d'alors.

Mais le fait même de savoir si c'est cela qui se renouvelle sous nos yeux va constituer un point essentiel de la deuxième partie de cet ouvrage et nous nous devons donc de ne point anticiper.

DEUXIEME PARTIE

Problèmes juridiques généraux

DEUXIÈME PARTIE

PROBLEMES JURIDIQUES GENERAUX

Toutes les données sont désormais dans nos mains, données juridiques, constitutionnelles et pragmatiques.

Nous savons ce qu'est un décret-loi, une loi d'habilitation.

Nous savons, d'autre part, que, depuis la Libération, des lois d'habilitation furent de nouveau votées et des textes d'application pris.

Nous savons enfin qu'il y a la Constitution.

Depuis sa promulgation, nulle disposition n'a soulevé plus de polémiques que l'article 13 : il fut invoqué au cours de bien des débats par des députés et, pour ainsi dire, par tous les députés, sauf ceux du Mouvement Républicain Populaire peut-être, puisque ce dernier fit partie de tous les Gouvernements qui, par définition, étaient bénéficiaires de ces habilitations ; la Droite avait commencé, puis l'Extrême-Gauche continua, puis la Gauche tout entière.

Or, cette quasi-unanimité, même échelonnée sur plusieurs années, est forcément révélatrice d'un problème.

Mais ce problème est à double face : en effet, d'abord l'argumentation de ces parlementaires consista à proclamer : « Ce sont des décrets-lois, or l'article 13 interdit les décrets-lois, donc ils sont inconstitutionnels. »

A ceci, la majorité du moment répondit, quand elle daigna répondre, que l'article 13 n'interdisait pas une nouvelle répartition de matières entre le législatif et le réglementaire qui ne constituait en rien un retour aux décrets-lois.

Alors l'opposition se rabattit sur le terrain de la délégation de pouvoirs et, sur ce point, il lui fut encore moins répondu, sinon en entourant les projets de garanties qui, si elles pouvaient apaiser les craintes des politiciens, laissèrent de glace bien des juristes.

Nous voyons donc ainsi se dessiner un groupe de problèmes, que nous qualifierons de « théoriques », desquels vont découler des problèmes de caractère contentieux que nous tenterons de résoudre successivement.

Mais auparavant, se présente une question d'apparence plus formelle que, pour cette raison, nous étudierons dans un premier chapitre consacré à une synthèse des différents procédés d'élaboration imposés par les diverses habilitations.

Ce premier chapitre sera suivi de deux autres qui seront respectivement consacrés :

— au double problème : des décrets-lois sont-ils apparus depuis la Libération et, dans l'affirmative, sont-ils constitutionnels?

— aux questions contentieuses soulevées par la solution du premier de ces problèmes.

CHAPITRE PREMIER

LES DIFFÉRENTS PROCÉDÉS D'ÉLABORATION

Notre but va être ici de regrouper les différents systèmes instaurés par les lois d'habilitation qui, on l'a remarqué, sont loin d'établir une procédure uniforme.

Cette synthèse est absolument nécessaire pour qu'une idée d'ensemble puisse être donnée. Elle fera l'objet de la première section de ce chapitre.

Mais nous verrons qu'à côté des textes autorisés par des habilitations parlementaires, il existe des actes qui peuvent être pris par le Gouvernement sans l'intervention préalable d'une loi, mais à la suite de ce que nous appellerons une « auto-habilitation » du Gouvernement, ou d'une autorisation résultant de la jurisprudence du Conseil d'État. Les deux sections suivantes seront consacrées à cette étude.

La quatrième section aura pour objet l'examen d'une habilitation réalisée par la Constitution elle-même à propos des territoires d'outre-mer.

Enfin, nous nous attacherons, pour terminer, non plus à la procédure qui permet à un décret de réglementer une certaine matière, mais aux conditions de forme qui doivent accompagner la prise même de ce texte.

SECTION I

Les habilitations parlementaires

Alors qu'après la diversité des habilitations antérieures à la guerre de 1914, celles qui intervinrent entre les deux guerres mondiales furent surtout différenciées par la nature même des matières qu'elles permettaient au Gouvernement de réglementer, nous allons assister, après 1945, à un déroulement incontestablement plus varié encore que celui qui avait caractérisé la période 1875-1914, et non pas seulement sur le plan de différences de détail, telles que celles qui porteraient sur des délais par exemple.

Le législateur, en effet, gêné par ses convictions affirmées, d'une part, et par la Constitution, de l'autre, va rechercher l'emploi de divers procédés dont certains présentent un intérêt considérable.

On peut en découvrir, avec M. de Laubadère, quatre sortes (1), mais nous pensons qu'il est possible de réduire les termes de sa classification au nombre de trois et d'en différencier un quatrième. Ce sont ces quatre catégories que nous allons examiner successivement, dans l'ordre de leur apparition sur la scène politique.

1° **Le Gouvernement est purement et simplement autorisé à déroger à des lois ou même à abroger, pour le tout ou pour partie, certaines lois plus ou moins précises, par décrets provisoirement applicables.**

Ceci constitue le cas le plus courant.

a) En ce qui concerne les abrogations partielles de lois, rentrent dans cette catégorie, en premier lieu, toutes les habilitations tendant à réaliser des économies sur les crédits budgétaires, c'est-à-dire :

Les lois :

— du 12 décembre 1945,
— du 8 février 1946, prorogée par la loi du 2 avril 1946,
— du 25 juin 1947,
— du 24 septembre 1948, article 1er,
— du 5 juillet 1949,
— du 31 juillet 1950,
— du 8 janvier 1951,
— du 14 avril 1952, art. 6, al. 1 et 2,
— du 7 février 1953, art. 8, § 1 et 2,
— du 31 décembre 1953 (les trois lois citées),
— du 2 avril 1954,
— 6 août 1955.

Mais, dans d'autres cas, le Gouvernement va pouvoir abroger complètement certaines lois et leur substituer des décrets : c'est ce qui se passe dans les lois :

— du 17 août 1948,
— du 11 juillet 1953,
— du 15 avril 1954,
— du 14 août 1954.

b) Par ailleurs, le Gouvernement peut n'être autorisé qu'à **déroger** à certaines dispositions de certaines lois, donc à n'en pas tenir compte pour certains de ses actes, mais les dispositions en question restent valables à d'autres points de vue. De semblables habilitations résultent des lois du :

— **19 octobre 1946**, **art. 2**. portant statut général de la Fonction publique ;

— **31 décembre 1947**, permettant des dérogations aux règles budgétaires de l'exercice 1948 ;

— **21 décembre 1948**, ayant le même objet pour l'exercice 1949 ;

---

(1) « Des pleins pouvoirs aux demi-décrets-lois », *D.*, 1952.1.35.

— **14 avril 1952, art. 73**, autorisant des dérogations à la législation des impôts indirects ;

— **31 décembre 1951**, dérogations aux blocages budgétaires.

c) Enfin, des décrets pourront **simplifier** des règles fiscales, en vertu des lois des :

— **24 septembre 1948, art. 7** : modifications de règles de perceptions ;

— **8 août 1950** : permettant des suppressions de taxes (deux lois) ;

— **14 avril 1952, art. 45** : prévoyant des aménagements de régime fiscal ;

— **10 avril 1954** : portant réforme fiscale ;

— **27 mai 1955** : autorisant des suppressions de taxes.

Tous ces pouvoirs du Gouvernement sont évidemment très grands puisqu'il est libre de déterminer les lois qu'il va abroger ou « négliger » et, dans la plupart des cas, de les remplacer par un texte dont il peut régler à sa guise l'économie.

Et ce n'est pas la clause de ratification postérieure, qui n'est d'ailleurs pas toujours formulée, qui va changer grand'chose, étant donné qu'elle joue fort peu souvent.

Par contre, les pouvoirs sont en général enfermés dans un délai, soit exprès, soit tacite (limités à un exercice budgétaire).

M. de Laubadère divise ce paragraphe en deux parties suivant que l'habilitation porte sur des matières considérées ou non comme réglementaires.

Nous pensons que, par suite de la base de classement qui est adoptée ici, et qui repose sur le mécanisme à la suite duquel un décret peut ne pas tenir compte d'une loi, il n'y a pas lieu de lui en superposer une seconde qui tiendrait compte de la nature des matières considérées. Seul importe, à notre avis, le fait que le Gouvernement peut dès la promulgation de la loi, négliger telle autre loi plus ou moins précisée.

Nous respecterons cependant la classification quadripartite en intercalant ici une autre rubrique qui, pour être moins fournie et surtout constituée par des textes anciens, n'en est pas moins intéressante.

2° Le Gouvernement est habilité à créer de toutes pièces un système juridique.

Il s'agit ici, d'une part, des deux lois du 7 octobre 1946 dont l'une invitait le Gouvernement à organiser les Assemblées locales des territoires d'outre-mer et l'autre lui demandait de créer le nouveau régime de la Sécurité sociale des ouvriers mineurs, et de l'article 140 de la loi du 19 octobre 1946 par lequel le pouvoir exécutif était invité à organiser les institutions sociales dans les administrations ou services publics et à fixer les règles applicables aux fonctionnaires en matière de Sécurité sociale.

Nous avons rappelé, lors du commentaire de ces deux lois, en quelles circonstances elles furent votées : le mandat de l'Assemblée Constituante expirait, l'encombrement de son rôle était énorme, et ceci peut expliquer ces trois habilitations dont seulement la troisième prévoyait une procédure de ratification.

Le Gouvernement va pouvoir jouir dans ces cas d'une autonomie encore plus grande que dans le cas des autorisations du type rencontré à la rubrique précédente car il ne sera guidé, donc limité, par rien : il n'y a devant lui absolument aucun texte de loi qui, alors même qu'il pourrait être abrogé, l'amènerait cependant à réfléchir sur les qualités comparées des régimes ancien et nouveau. Le Gouvernement ne réforme pas, il crée. On ne pourra pas plus tard lui reprocher d'avoir supprimé telle ou telle mesure qui avantageait telle ou telle catégorie de personnes, d'avoir anéanti une conquête sociale, d'avoir aggravé les charges pesant sur un groupe quelconque.

Quand il s'agit d'une modification, il peut encore y avoir des « freins psychologiques » à l'action du Gouvernement, tandis que pour une création, l'élément psychologique est, au contraire, moteur.

Il est vrai que cette procédure, qui vit le jour dans une période pré-constitutionnelle, ne s'est perpétuée que par l'article 2 de la loi du 17 août 1948 qui permettait au Gouvernement d'avoir des pouvoirs créateurs en la matière du Statut des entreprises nationalisées notamment, et par la loi du 15 avril 1954 habilitant le Gouvernement en matière douanière. Une ratification parlementaire était il est vrai prévue dans ces deux cas.

On pourrait nous répondre que si le pouvoir créateur est indiscutable en ce qui concerne l'organisation des Assemblées des territoires d'outre-mer, il perd un peu de son caractère originel pour ce qui est de la Sécurité sociale des ouvriers mineurs, du fait de l'existence du régime général de la Sécurité sociale. Mais, outre que la loi du 7 octobre mentionne qu'il s'agit d'un régime spécial, et par là même empreint d'une grande autonomie, le Conseil d'Etat, dans un arrêt de 1948 (1), précise que « le législateur a entendu conférer au Gouvernement les pouvoirs les plus larges, y compris celui de déroger au régime général établi par la législation en vigueur ».

Mais, une fois la Constitution promulguée, le Parlement ne réitéra pour ainsi dire pas de semblables pratiques et se cantonna longtemps à des habilitations classiques. Il fallut attendre l'article 5, § 2, de la loi du 17 août 1948, pour voir apparaître une forme nouvelle.

3° **Le Gouvernement est autorisé à émettre des mesures de caractère législatif dont le Parlement a pu prendre connaissance pendant un certain délai.**

Cet article, on s'en souvient, prévoyait une réforme fiscale, effectuée par le Gouvernement, soumise ensuite au Parlement

(1) C.E., 23 janvier 1948, « Confédération des Syndicats médicaux français »: *Rec.*, p. 36.

dans le minimum de vingt jours par son annexion au projet de loi de Finances et rentrant en application à l'issue de ce délai, c'est-à-dire le 1er janvier 1949.

Par ce système, le Parlement était censé examiner le fond du projet et ainsi n'abdiquer aucune de ses prérogatives. On se souvient des critiques, assez judicieuses, selon lesquelles le Parlement, ne disposant que de vingt jours pour étudier une loi de finances normale, il était très improbable qu'il puisse en plus prendre une connaissance approfondie d'une réforme fiscale tout entière ; à quoi il fut répondu que le législateur pouvait, d'un seul trait de plume, biffer l'ensemble du projet et que cela ne lui prendrait pas beaucoup de temps.

Il faut convenir que la critique était plus exacte que la réplique, car une telle réforme étant une œuvre complexe, il ne pouvait être question, pour le Parlement, de l'annuler en entier, supprimant ainsi celles de ses mesures qui pouvaient réaliser une amélioration, et de créer, par là, des arguments électoraux. On ne peut considérer le délai de réflexion que s'il est assez long pour être raisonnable.

Et l'on sait que le décret du 9 décembre 1948 fut publié alors qu'un seul article avait été abrogé et un autre modifié (188 et 190) par l'article 17 de la loi du 31 décembre 1948 (1). Quant au décret du 8 décembre 1048, portant code des douanes, il fut publié intact.

Ce système fut repris par la loi du 21 décembre 1948, article 2, al. 5, qui ouvrait un délai de deux mois avant la prise par décrets d'un certain nombre de projets de lois.

Le succès de cette opération, du point de vue gouvernemental, amena M. Pleven à tenter de la répéter dans le premier de ses articles-cadres discutés en janvier 1952. Mais la force était accrue : le projet permettait au Gouvernement de mettre en vigueur certaines dispositions du projet de loi prévu en attendant qu'il soit statué sur l'ensemble.

Donc, le principe est le même : il y a un projet dont le Parlement peut se saisir, par contre, il n'est pas prisonnier d'un délai, il peut prendre tout le temps qu'il lui plaira pour prendre sa décision. Mais il est pressé par un autre moyen : si les parties immédiatement applicables du projet lui paraissent inopportunes, il lui faudra, bon gré mal gré, s'occuper rapidement de la question.

Mais, comme on le sait, cet article 1er, sur lequel était posée la question de confiance, fut rejeté, le Parlement se refusant à donner un tel blanc-seing.

Aussi, M. Mayer, quelques mois plus tard, recourut à un système se rapprochant davantage de ce qui avait été instauré par l'article 5 de la loi de 1948, et il fit adopter les articles 69 et 70 de la loi du 7 février 1953, qui, en matière fiscale et de Sécurité sociale, permettaient au Gouvernement de promulguer par décret, après un certain délai, des réformes contenues dans deux projets de lois déposés sur le bureau de l'Assemblée.

---

(1) *J.O.* du 1er janvier 1949, p. 4.

C'est la procédure de « l'assentiment tacite » dont les délais prévus pour l'action parlementaire variaient de trois à six mois, ce qui paraît suffisant pour un examen approfondi, même compte tenu des impératifs du rôle législatif.

M. Bidault, lorsqu'il tenta d'obtenir l'investiture, le 10 juin 1953, demanda la possibilité de réaliser des réductions de dépenses en employant un procédé semblable, mais réduisant le temps de réflexion du Parlement à quinze jours. Puis M. Marie se montra, lui aussi, désireux d'employer cette méthode pour les matières rentrant dans le domaine législatif.

Ces deux tentatives échouèrent mais, répétons-le, parce qu'échoua une personnalité présentant un programme général ou un caractère personnel qui n'eurent pas l'agrément de l'Assemblée. Mais il est infiniment probable que celle-ci eût préféré une telle méthode qui sauvegardait plus qu'en apparence ses droits, à celle qui fut instituée par les lois de 1953, 1954 et 1955.

— Nous avions rencontré, avant la guerre de 1939, des décrets-lois provisoirement exécutoires et dont la ratification devait intervenir pour les rendre définitifs, sinon, ils étaient caducs : alors l'inertie parlementaire défavorisait le Gouvernement (« qui ne dit mot, abroge ») ; avec la procédure de l'assentiment tacite, l'exécutif est favorisé : « qui ne dit mot, consent ».

Le vieux dicton est ainsi rétabli...

Mais une quatrième forme d'habilitation devait encore apparaître, plus rare d'ailleurs, car peut-être beaucoup plus dangereuse :

4° **Le Gouvernement est autorisé à agir dans une matière essentiellement législative, faute d'une certaine action parlementaire dans un certain délai.**

Le seul type de loi d'habilitation de cette espèce est constitué par l'article 1er, § 2, de la loi du 8 janvier 1951 qui invitait le Gouvernement à déposer, avant le 15 février, un projet de loi tendant à réaliser 25 milliards d'économies. Si le Parlement ne parvenait pas, avant le 15 mars, à voter une somme égale, le taux des impôts spécifiés à l'article 1er, paragraphe 1 *C*), pourrait être élevé par décret de manière à atteindre la somme désirée, ce qui se produisit d'ailleurs, en particulier par une majoration des droits sur les carburants (1).

L'article 5 du projet Pleven accordait bien des pouvoirs analogues pour organiser le fonds d'allocation-vieillesse, si à une certaine date le Parlement ne l'avait pas fait, mais cette question ne put être abordée par suite du rejet de l'article 1er.

L'article 3 du même projet constitue d'ailleurs un exemple de renversement de ce procédé : le Gouvernement aurait reçu un pouvoir d'organisation temporaire en attendant le vote d'un projet de loi prévu à l'article 2 : la liberté d'action, postérieure dans la loi

(1) Décret du 20 octobre 1951 (*J.O.*, 21 octobre, p. 10581) abrogé par la loi du 30 décembre 1951 (*J.O.*, 30 décembre, p. 13019).

du 8 janvier 1951 à l'absence du vote d'une série de mesures, devient ici antérieure au vote d'autres mesures et, dans les deux cas, les décrets seront définitifs si ce vote n'intervient pas.

Cette procédure se rapproche beaucoup d'une sorte de chantage : elle se ramène à la mise en demeure du Parlement par le Gouvernement de prendre tel texte défini par son but dans un certain délai, faute de quoi le Parlement se trouvera en quelque sorte dessaisi.

Mais c'est justement cette ressemblance qui fut la cause de son échec final : si elle fut admise une fois, le Parlement n'en arriva pas moins à annuler la principale des mesures prises par le Gouvernement une fois le délai expiré : le relèvement de la taxe sur les carburants fut finalement abrogé.

L'utilité de ce procédé est manifestement forte, car c'est un moyen de pression terrible sur le législateur ordinaire qui se voit enfermé dans des limites fixes s'il veut exercer sa compétence. Il se double de plus d'une possibilité pour le Gouvernement d'arguer qu'il a pris telle mesure devant l'incapacité d'agir du Parlement, et qui est tellement probable, vu les méthodes de travail de celui-ci.

Et, au fond, ce procédé ne constituerait-il pas une délégation conditionnelle du pouvoir législatif, du fait de l'absence de ratification?

En tout cas, l'expérience ayant porté ses fruits, ce système ne se retrouvra plus.

* * *

Ces quatre procédés, dont trois diffèrent de ce qui se passa dans l'entre-deux-guerres, témoignent d'un fait : le Gouvernement qui les proposa tour à tour, qui chercha le meilleur procédé pour avoir les coudées les plus franches, était gêné par quelque chose et ce quelque chose était la hantise des décrets-lois.

Ceci l'amena à adopter la théorie des matières réglementaires par nature, mais, ce faisant, il se limitait par les principes qu'il énonçait : il ne pouvait être en effet question de prétendre qu'une réforme fiscale était de nature réglementaire !

Il fallait donc trouver autre chose, et c'est de ce souci que résulte la variété des techniques.

Il ne faudrait pas considérer le système établi par la loi du 15 avril 1954 (ou plutôt rétabli, puisqu'il avait vu le jour sous la Troisième République en la même matière douanière) comme un cinquième procédé.

Le fait d'être provisoirement applicable et l'obligation de déposer immédiatement le décret sous la forme d'un projet de loi, ne font que réduire au minimum le délai généralement prévu à cet effet.

Le principe est donc absolument le même que celui établi par les lois d'habilitations de type classique.

S'il nous était permis de formuler un choix, le système de l'assentiment tacite nous paraît le plus indiqué, du fait de la seule pression

modérée qu'il exerce sur le Parlement. Il présente le double intérêt, d'autre part, de conduire à une réforme du Droit administratif d'abord, et de la méthode de travail parlementaire ensuite.

Du Droit administratif, car il offre la possibilité au Gouvernement d'abroger par décrets des mesures législatives, pourvu qu'ils aient été soumis un certain temps à l'étude de l'Assemblée, ce qui peut supprimer le caractère choquant de l'opération.

Réforme de la méthode de travail parlementaire, car l'organe législatif va être amené à s'organiser différemment, à adopter un plan d'étude en commission simplifié, ou à créer une commission spéciale chargée d'examiner les projets déposés, et de cela seulement, ainsi que cela se passe en Grande-Bretagne avec le « Scrutinising Select Commitee » (1).

Un rapport détaillé serait ensuite développé en séance plénière et un vote s'ensuivrait permettant d'appliquer immédiatement les articles approuvés, et renvoyant à la commission spéciale ceux qui réclament des modifications. En cas d'impossibilité d'accord, pour ou contre, le Gouvernement, une fois expiré le délai, trancherait le débat en prenant lui-même le texte.

Ce système permettrait à l'Assemblée et aux autres commissions de continuer leur travail et les décongestionnerait d'autant.

Car si le Parlement refuse de céder sur des points secondaires, en refusant d'assouplir un peu ses méthodes de travail, il risque d'être complètement tourné par des procédés tels que celui que nous allons examiner maintenant.

SECTION II

L'auto-habilitation gouvernementale

L'organe habilitant n'est maintenant plus le même : le Gouvernement, de sa propre autorité, décide qu'il va régir une certaine matière, à titre provisoire ou à titre définitif.

Le Parlement ne va pas s'y opposer, car parfois les cas d'habilitations de ce genre ont fait l'objet d'une procédure d'assentiment tacite, alors que d'autres intervenaient purement et simplement par décrets immédiatement applicables.

Nous avons rencontré la seconde de ces techniques pour la première fois à propos d'un décret pris en application de l'article 140 de la loi du 19 octobre 1946, portant statut général de la Fonction publique (2) ; or, ce décret renvoya, rappelons-le, à des décrets ultérieurs, la détermination du taux des indemnités, allocations et pensions attribuées aux fonctionnaires et même l'établissement de cotisations destinées à compenser la charge des prestations nou-

---

(1) P. DE VISSCHER, *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise. L'expérience des pouvoirs spéciaux et des pleins pouvoirs*, Castermann, Tournai-Paris 1947.

(2) Voir ci-dessus, p. 52, p. 53.

velles, enfin la détermination du régime de Sécurité sociale des fonctionnaires résidant hors de la Métropole.

Donc, autant de matières qui vont être réglées sans que le Parlement en ait officiellement connaissance. Or, ce sont pourtant des matières qui devaient être régies par des lois, puisque le législateur, s'il avait chargé le Gouvernement de s'en occuper provisoirement, parce que lui-même était pressé par la fin de son mandat, avait expressément réservé son attitude finale en prévoyant une procédure de ratification.

Mais ce décret du 31 décembre 1946 ne prévoit absolument pas, pour les décrets qu'il autorise, un semblable débat et le Parlement s'en trouve par là même lésé dans ses possibilités de contrôle.

Mais ce cas n'est pas unique et fut suivi sur un point que le Gouvernement convoitait depuis longtemps et qui avait fait l'objet du plus grand nombre d'habilitations sous la Troisième République tout entière, c'est-à-dire la matière douanière.

Il réalisa en partie ce projet au moyen du décret du 8 décembre 1948 (1) portant refonte du Code des Douanes et pris en application de l'article 5 de la loi du 17 août 1948.

Ce décret parut au *Journal officiel* du 1er janvier 1949 en même temps que le décret du 9 décembre portant réforme fiscale, après avoir comme lui été annexé au projet de loi de finances de 1949.

Nous avons déjà signalé que le chapitre III du titre I était intitulé : « Pouvoirs généraux du Gouvernement », il est temps de revenir là-dessus, et de définir les pouvoirs les plus importants.

Quant à l'importation d'abord.

Par l'article 8, des arrêtés ministériels pourront suspendre les droits frappant les produits nécessaires au ravitaillement et à l'industrie et susceptibles de provoquer une hausse du coût de la vie.
(En cas de recours, il sera bien difficile de prouver le contraire.)

L'article 9 permet de rétablir les droits supprimés par une ordonnance du 8 juin 1944, tandis que l'article 10 permet de diminuer par décret, en cas d'urgence, les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures.

Dans le cas où le prix du pain s'élèverait à un « taux menaçant pour l'alimentation publique », une liste de produits peut être libérée de tous droits, en vertu de l'article 11 qui réserve une procédure de ratification.

Une autre liste de matières peut subir le même sort en cas de mobilisation générale.

L'article 13 permet à des décrets annulables par le Parlement de relever certains droits.

---

(1) *J.O.*, 1er janvier 1949, p. 28 ; rectif., *J.O.*, 13 janvier, p. 578.

Ces six articles furent abrogés par l'article 4 de la loi du 15 avril 1954 qui maintint cependant une habilitation générale (voir ci-dessus, p. 125).

Quant aux droits à l'exportation, ils sont déterminables par le Gouvernement en cas d'urgence.

Le reste du chapitre est consacré à l'attribution par décret du tarif minimum ou intermédiaire dans les relations internationales, de même qu'à la mise en application de certaines clauses de traités de commerce avant leur ratification, enfin d'un droit de représailles et de suspension en cas d'urgence de tout commerce sur certains produits.

On voit ainsi que tout le côté actif, si l'on peut dire, du concept de droit de douane peut être, une fois réunies certaines circonstances, soumis au moins dans l'immédiat aux initiatives gouvernementales. La tendance affirmée pour la première fois par la loi du 23 mars 1887 est ici codifiée, car l'article 11 va reprendre, presque mot pour mot, la phrase capitale de cette loi, qui s'appliquait quand le prix du pain s'élèverait « à un taux menaçant pour l'opinion publique », alors qu'en 1948 le mot « opinion » a été remplacé par « alimentation », ce qui, en l'occurrence, ne saurait en aucun cas être reproché au Gouvernement...

Mais ce qui est important, c'est qu'en pratiquant une interprétation aussi extensive que celle du Conseil d'État de textes déjà volontairement flous, le champ d'action du Gouvernement, compte tenu des lenteurs de réaction du Parlement, arrive à devenir illimité et à intéresser les produits les plus importants pour l'ensemble de l'économie.

Mais cette matière n'est pas le dernier exemple que l'on puisse découvrir d'auto-habilitation du Gouvernement.

Si, en effet, le décret du 9 décembre 1948, portant réforme fiscale, n'en comporte pas d'aussi voyante, un article assez discret réalise cependant une opération moins vaste, peut-être, mais de technique semblable : il s'agit de l'article 274 ainsi conçu :

« Avant le 1er juillet 1949, il sera procédé, par décret, à la refonte des codes fiscaux pour les mettre en harmonie avec les dispositions contenues dans le présent décret.

» Cette codification pourra comporter en outre des dispositions tendant à coordonner les procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux, et à simplifier les formalités ou déclarations imposées aux redevables (1). »

Il va sans dire que c'est surtout le deuxième alinéa qui est important ici, car à propos du premier, on peut admettre que la simple coexistence de règles contradictoires doit disparaître au bénéfice du décret qui, étant postérieur et autorisé par le Parlement, doit prévaloir.

---

(1) *J.O.* du 1er janvier 1949, p. 28.

Mais le deuxième alinéa réalise deux choses :

— D'une part, il prolonge de six mois certaines dispositions de l'article 5, paragraphe 2, de la loi du 17 août : il est certain que ce ne sont pas les plus importantes puisqu'il s'agit seulement de coordonner et de simplifier, mais le seul fait d'abord qu'elles figurent dans cette loi prouve bien qu'il ne s'agit pas là de pouvoirs normaux du Gouvernement et ensuite, bien que cela ne soit pas formulé explicitement, il pourra être porté atteinte aux dispositions en vigueur, puisqu'il s'agit d'une réforme.

— Mais, d'autre part, cet alinéa, s'il proroge cette habilitation, modifie en outre la procédure instituée par la loi du 17 août 1948, car les réformes doivent être réalisées par décrets simples, ainsi substitués aux décrets entourés de garanties par la loi Paul Reynaud. Enfin, aucune procédure de ratification n'est instaurée, même pas un simple dépôt pour assentiment tacite, ainsi que l'avait prévu le texte habilitant initial.

Cependant, la portée de cet article est fortement inférieure à celle du Code des Douanes, en ce sens que les pouvoirs reconnus au Gouvernement sont éphémères et cesseront le 1er juillet 1949.

Il est vrai que le pouvoir fiscal est une arme à double tranchant, car les administrés conçoivent des rancunes aussi violentes qu'explicables envers ceux qui la détiennent ; aussi un Gouvernement aurait-il peut-être beaucoup à perdre à s'habiliter lui-même définitivement (en admettant que ce soit admis par le Parlement) car ce serait bien souvent ouvrir la trappe qui l'engloutirait.

* * *

Tels sont les cas les plus représentatifs de cette seconde sorte d'habilitation, qui apparaît comme étant le fruit exclusif d'une décision du cabinet ministériel.

Il pourrait nous être objecté, à propos des deux codes fiscaux, que leurs projets ayant été soumis à l'Assemblée, la technique n'est autre, ici, que celle de l'assentiment tacite.

Mais ce serait confondre l'effet avec la cause : l'Assemblée donne son assentiment (ou le refuse) entre le 10 et le 31 décembre 1948 aux dispositions insérées dans ces décrets qui entreront obligatoirement en vigueur (même si elle ne les a absolument pas examinées) le 1er janvier suivant. Mais elle n'approuve ni ne désapprouve les décrets ultérieurs et pour l'excellente raison que leur contenu lui est complètement inconnu, et pour cause : ils n'existent pas encore. Elle n'en accepte, ou n'en refuse, que le principe. Mais on ne peut pas dire non plus que ce soit elle qui habilite puisque ces pouvoirs seront effectifs, de toute manière, le 1er janvier, même si elle n'a pu se rendre compte de leur existence.

Cette habilitation est donc essentiellement l'œuvre du Gouvernement.

Et, par cela même, aucun des avantages que nous avons reconnus à la procédure de l'assentiment tacite ne se retrouve ici puisque le Parlement est complètement tenu à l'écart.

De même, cette technique est différente de celle qui a été instaurée par la loi du 8 janvier 1951, car si, dans ce cas, le Parlement souscrivait par avance à des mesures qu'il ne connaissait que très vaguement, il pouvait cependant les éviter en votant les 25 milliards d'économies qui lui étaient proposés.

Non, le rôle du Parlement est ici à la limite de l'inexistence car, répétons-le, s'il a pu, en fait, étudier les projets de décrets, le contraire aurait pu très bien se produire sans que cela affectât le moins du monde l'existence de ces textes.

Mais s'il faut porter une appréciation sur cette technique, nous pourrions dire qu'elle ne résout rien parce qu'elle est stérile :

Tant que le régime constitutionnel actuel subsistera, qui rèserve au Parlement le monopole de législation, il ne servira de rien que ce soit le Gouvernement qui s'arroge, dans certains cas, le droit de suppléer à la carence du législateur ordinaire.

Car celui-ci, qui peut toujours avoir le dernier mot, sera susceptible de venir supprimer les mesures prises par l'exécutif, ou certaines d'entre elles, risquant ainsi de nuire à l'homogénéité d'une mesure qui a reçu un commencement d'application, et de faire s'écrouler tout l'édifice construit par le Gouvernement. Si la crainte de cela l'amène à ne pas intervenir du tout, cela peut constituer un succès pour le Gouvernement, mais pas certainement une solution.

Ce que nous disons ici vaut d'ailleurs pour la technique du décret-loi classique, puisqu'elle fournit l'exemple du décret du 30 septembre 1953, portant réforme du régime vinicole, et qui fut vidé d'une partie importante de sa substance par la loi du 31 décembre 1953 qui abroge son article 16.

Tandis qu'avec la procédure de l'assentiment tacite, cet inconvénient disparaît (en admettant bien sûr que le Parlement emploie le délai qui lui est imparti à considérer les grandes lignes, au moins, du projet pendant devant lui), les modifications que peut désirer le Parlement sont opérées avant la publication du texte.

De plus, elle peut conduire à une amélioration du travail législatif, de même que celle qui conduit à des délégations permanentes de matières, et qui allège ainsi définitivement le rôle des Assemblées.

Le procédé de l'auto-habilitation, au contraire, rappelle ces remèdes fébrifuges qui, non seulement suppriment la fièvre du malade sans détruire pour cela l'affection dont il souffre, mais encore annihilent, par la suppression même de cette fièvre, la réaction d'auto-défense de l'organisme, qu'au fond elle constitue essentiellement.

Nous ne nous arrêterons pas davantage sur cette procédure et nous consacrerons, dès maintenant, à des habilitations à la base desquelles se trouve le Conseil d'Etat.

SECTION III

Les habilitations jurisprudentielles

L'application la plus importante de cette troisième sorte d'habilitations résulte d'une interprétation extensive de textes législatifs comportant eux-mêmes des élargissements de pouvoirs.

Nous voulons parler ici des textes qui habilitent le Gouvernement à prendre des décisions de salut public en temps de guerre.

Mais d'autres signes indiquent la volonté du Conseil d'Etat de reconnaître, même en temps de paix, des extensions de compétence au Gouvernement.

Ce sont ces deux attitudes de la Haute Assemblée que nous allons étudier successivement.

§ 1. — Les pouvoirs de guerre.

Le texte de base est, en cette matière, la loi du 3 avril 1878 qui permet de déclarer l'état de siège en cas de guerre ou d'insurrection à main armée.

Mais, ainsi que le déclare M. Waline, « ce régime ne donne au Gouvernement que des pouvoirs insuffisants pour conduire une « guerre totale ». Il a été conçu à une époque où les nécessités de la guerre étaient loin de correspondre à ce qu'elles sont aujourd'hui (1). »

Aussi, **pendant la première guerre mondiale**, le Conseil d'Etat s'efforça-t-il, à l'occasion de recours pour excès de pouvoir introduits devant lui, d'interpréter de la manière la plus extensive possible la loi du 8 août 1849 organisant elle-même l'état de siège.

Mais ce fut encore insuffisant, et le Gouvernement fut amené à prendre des mesures qui ne pouvaient absolument pas être justifiées par la loi de 1849.

De ce fait, quand il eut à apprécier des recours intentés devant lui contre de tels actes, le Conseil d'Etat fut contraint de créer de toutes pièces la théorie des « Pouvoirs de Guerre » dont la substance est exprimée très clairement par cette phrase : « Considérant que... pendant la période de guerre où les intérêts de la Défense nationale donnent au principe de l'ordre public une extension plus grande..., il appartient au juge de tenir compte, dans son appréciation, des nécessités provenant de l'état de guerre, selon les circonstances de temps et de lieu... (2) »

C'est ainsi que le Gouvernement fut habilité, *a posteriori* il est vrai ; mais si la guerre avait par malheur duré plus longtemps, il aurait sûrement pu tirer parti des perspectives que lui ouvrait un tel arrêt.

---

(1) Marcel Waline, *op. cit.*, p. 300.

(2) C.E., 28 janvier 1919, « Dames Dol et Laurent », *S.*, 1918-1919.3.33.

En 1939-1945, la question ne se posa pas sous le même angle, du fait de la très large habilitation déjà réalisée les 19 mars et 8 décembre 1939 (1), qui rendait le Gouvernement tout puissant bien que le Parlement soit toujours existant et conserve son droit de contrôle.

Cependant, ces pleins pouvoirs furent encore insuffisants pendant les périodes d'intense activité militaire : il se produisit des mesures de réquisitions (2), de taxations (3), qui ne pouvaient prétendre présenter tous les caractères nécessaires pour posséder une légalité objective.

Des recours furent introduits devant le Conseil d'Etat qui n'hésita pas à reprendre la théorie des pouvoirs de guerre.

Qu'est-ce donc que cette théorie?

M. Rusu la définit ainsi :

« Cette théorie tend à concilier la nécessité d'un renforcement de l'exécutif pendant la guerre, avec le respect de la légalité, par une interprétation spéciale des textes législatifs et constitutionnels, en les adaptant aux circonstances particulières à l'état de guerre (4). »

Nous avons déjà eu l'occasion de citer le sens de la jurisprudence au début de cet ouvrage en traitant de l'arrêt Heyries (5). Son argumentation fut souvent répétée (6). Il ne fait donc aucun doute que le champ d'action ouvert au Gouvernement est quasi-infini, et qu'ainsi, un grand nombre de recours pourront être rejetés par ce moyen.

Car, ayant acquis les pouvoirs nécessaires à l'exécution des lois (7), et à celle des services publics (8), les lois étant, d'autre part, en nombre très grand, de même que les services publics, il sera très difficile de déclarer injustifiable une action quelconque du Gouvernement.

Mais si telle est la position du Conseil d'Etat, celle de **la Cour de Cassation** se plaça longtemps sur un plan totalement opposé et se refusa à admettre la possibilité qu'un décret puisse modifier la loi sans y avoir été préalablement autorisé par une loi d'habilitation formelle (9), ou régir une matière réservée à la loi sans être posté-

---

(1) Voir ci-dessus, p. 27.

(2) C.E., 5 mars 1948, « Marion », *D.*, 1949.2.145.

(3) C.E., 7 janvier 1943, « Lecoq », *R.D.P.*, 1944, note Jèze ; *J.C.P.*, 1944. 2.2663, note Charlier.

(4) Rusu, *op. cit.*, p. 64.

(5) Voir ci-dessus, p. 28.

(6) C.E., 14 mai 1920, « Syndicat patronal de la Boulangerie de Paris et de la Seine », *Rec.*, p. 499 ; C.E., 18 février 1921, « Epoux Maréchal », *Rec.*, p. 207 ; C.E., 9 juillet 1920, Société « le Centre Electrique », *Rec.*, p. 681.

(7) C.E., 30 juillet 1915, « Verrier », *Rec.*, p. 257 ; *R.D.P.*, 1915, p. 479, concl. Corneille.

(8) Arrêt Heyriès, précité.

(9) Cass. Crim., 3 novembre 1917, *S.*, 1917.1.145, note Roux.

rieurement ratifié (1). C'est donc la juridiction civile qui vole au secours de l'orthodoxie constitutionnelle !

Mais elle ne réussit pas à faire admettre ce point de vue par la juridiction administrative qui réitéra, après 1945, ses conclusions formulées au sujet de la première guerre mondiale (2).

Et c'est elle-même qui semble maintenant renverser sa position avec la décision de la Chambre civile du 29 novembre 1950 (3) qui admet « que l'extrême nécessité, et des circonstances de gravité exceptionnelle » peuvent couvrir l'irrégularité de réquisitions.

Si l'on fait le point actuel de cette jurisprudence (4), on constate :

— **des extensions de compétence** (C.E., « Dol et Laurent », précité) ;

— **des transferts de compétence** à des autorités normalement incompétentes (C.E. du 9 novembre 1945, « Société coopérative agricole : l'Union Agricole », *S.* 1946.3.29 : réquisitions de marchandises faites par un maire, sans délégation du préfet) ;

— **des attributions de compétence** (C.E., « Lecoq », précité), en dehors de toute disposition législative l'autorisant, ou par dérogation expresse à la loi (C.E., 16 mai 1941, « Courrent », *Rec.*, p. 89 : suspension d'un maire sans avoir entendu ses explications).

Mais ceci est assujetti, par le juge, à des conditions : les mesures prises doivent correspondre à **une obligation de l'Administration** et avoir un caractère de **nécessité absolue**.

Voici donc quel est le résultat de quarante ans de jurisprudence administrative sur la question.

Il est cependant un point sur lequel est intervenu un léger changement dans la position administrative : c'est maintenant le Président du Conseil qui est chargé de l'exécution des lois, et non plus le Président de la République, mais *mutatis mutandis*, la théorie des pouvoirs de guerre demeure inchangée.

La Section administrative a d'ailleurs confirmé, s'il en était besoin, à l'occasion d'une demande d'avis formulée par le Gouvernement, cette habilitation jurisprudentielle : en réponse à la question de savoir comment s'organiseraient les pouvoirs publics pendant la période qui s'intercalerait entre les législatures des deux Assemblées Constituantes, au cas où le projet de Constitution établi par la première serait repoussé par la Nation, le Conseil répondit ceci, le 17 avril 1946 (5) :

---

(1) Cass. Crim., 20 avril 1916, « Borck », *Bull.*, p. 171 ; Cass. Crim., 30 novembre 1916, *R.D.P.*, 1917, p. 307 et *D.*,1917.1. 141 (3e espèce) ; Cass. crim., 16 novembre 1916, « Amice », Bull., p. 430 ; Cass. crim., 5 janvier 1917, « Marie Pelat », *Bull.*, p. 11 ; *D.*, 1917.1.41.

(2) C.E., 17 janvier 1944, précité ; 4 juin 1947, « Entreprise Chemin », *Rec.*, p. 246 ; 11 juillet 1947, « Lejeune », *Rec.*, p. 313 ; même date, « Vve Mayade », *Rec.*, p. 314 ; 16 avril 1948, « Laugier », *S.*, 1948.3.56, note LETOURNEUR.

(3) « Ville de Lillebonne », *J.C.P.*, 1951.2.6020, note CHALVON-DEMERSAY.

(4) Note signée P.H., sous C.E., 3 mai 1946, « Veuve Goguet », *S.*, 1947.3.38.

(5) Commission de la Constitution du Conseil d'Etat, avis n° 238.372.

« Considérant... que si, avant cette réunion (1), il survenait des circonstances exceptionnelles et imprévisibles, il pourrait y être fait face, soit par une convocation accélérée de l'Assemblée Constituante nouvellement élue, soit en vertu des pouvoirs extraordinaires qui sont traditionnellement reconnus au Gouvernement en pareil cas... »

Bien que les mots « pouvoirs de guerre » n'y figurent pas formellement, cette absence ne peut tromper personne, et le Conseil en arrive ainsi à faire entrer invisiblement une de ses créations jurisprudentielles dans la Constitution elle-même.

En sanctionnant ainsi une règle non écrite, il aboutit donc purement et simplement à habiliter indirectement le Gouvernement à agir d'une certaine manière en certaines circonstances.

Mais si ceci est limité au temps de guerre, nous allons nous rendre compte maintenant de ce qu'en pleine paix le Gouvernement reçoit aussi des extensions de pouvoirs très appréciables.

§ 2. — Les pouvoirs du Gouvernement et la notion d'ordre public.

Le Conseil d'Etat n'a pas limité son action interprétative de la Constitution au seul article 13, interprétation dont nous reparlerons longuement ultérieurement, mais est parvenu à donner à un autre texte un sens absolument contraire à son sens littéral.

Nous voulons parler ici des dispositions du Préambule de la Constitution, relatives au droit de grève, que l'arrêt Dehaene (2) vient de charger d'un sens pour le moins inattendu.

« Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. »

Telle est la règle posée par ce Préambule dont on se demande toujours, depuis sa rédaction, quelle est sa valeur constitutuonnelle.

Or, un fonctionnaire ayant été blâmé à la suite d'un acte de grève, le Conseil d'Etat rejeta le recours qu'il avait introduit en déclarant :

« Considérant qu'en l'absence de cette réglementation, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit, comme à tout autre, en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public ; qu'en l'état actuel de la législation, il appartient au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ces services, la nature et l'étendue desdites limitations. »

L'ordre public visé ici n'est que « de l'ordre public à longue échéance » (3), ce qui distingue cette habilitation de celle des

---

(1) Celle de la nouvelle Assemblée Constituante.

(2) C.E., 7 juillet 1950, *J.C.P.*, 1950.J.5681, conclusions Gazier ; *Rev. adm.*, 1950, n° 16, note Liet-Veaux ; *R.D.P.*, 1951, note Waline ; *S.*, 1950.3.109, note J. donnedieu de Vabres.

(3) J. Donnedieu de Vabres, note sous l'arrêt Dehaene, *S.*, 1950.3.109.

pouvoirs de guerre. Mais M. Waline pense qu'elle répond à un mobile semblable :

« Cette solution est directement contraire aux termes clairs et précis du Préambule... Elle ne peut se justifier que si l'on admet l'existence d'une règle de droit coutumier de valeur supra-constitutionnelle, posant la nécessité primordiale du fonctionnement continu et régulier des services publics essentiels à la vie nationale (1). »

Cet arrêt a provoqué une littérature abondante, par la solution délicate qu'il a retenue. Il est certain d'autre part que la notion d'ordre public à longue échéance peut prêter à des interprétations infinies pour légitimer une action du Gouvernement.

Mais nous ne pouvons que constater ; le Conseil d'Etat a posé là une règle qui lui permettra de rejeter un grand nombre de recours ultérieurs, et il est possible que nous assistions, avec cet arrêt, aux premiers symptômes de l'ouverture au Gouvernement, en temps de paix, d'un champ d'action proportionnellement aussi grand que celui qui lui fut accordé en période d'hostilités.

* * *

Cette attitude para-constituante est assez audacieuse de la part d'une Assemblée qui n'a absolument plus de pouvoirs législatifs depuis longtemps.

Mais nous verrons plus loin qu'elle ne fut pas la seule, car l'intervention du Conseil d'Etat dans le domaine des décrets-lois fut aussi primordiale. Il est d'ailleurs à remarquer que, dans les deux cas, c'est le Gouvernement qui est le bénéficiaire de l'interprétation donnée à la Constitution.

Le Conseil d'Etat joue ainsi un peu le rôle qui avait été confié au Sénat par l'Empereur Napoléon Ier : celui d'être le gardien de la Constitution. Il est vrai que cette attitude est peut-être provoquée par le caractère quasiment mythique du Comité constitutionnel dont l'existence n'est manifestée que par la publication de la nomination, de temps à autre, d'un de ses membres... (2).

Ainsi, ce Sénat, dont les Constituants de 1946 ne voulaient à aucun prix, réapparaît sous plusieurs formes, puisqu'à côté du fait qui vient d'être constaté, on sait qu'il existe maintenant des sénateurs.

Et, depuis le début de cet ouvrage, ne sentons-nous pas que ces mêmes Constituants pourraient bien n'avoir pas eu davantage de chance avec les décrets-lois, qu'ils avaient voulu bannir à jamais du droit constitutionnel français?

---

(1) *Op. cit.*, p. 370.

(2) Il n'eut à formuler, depuis sa création, qu'un seul avis : séance des 17 et 18 juin 1948 (*J.O.* du 20 juin, p. 5970-5971).

SECTION IV

Les habilitations d'origine constitutionnelle

Les décrets dits « coloniaux » (1) constituèrent, sous la Troisième République, une part importante de l'activité gouvernementale, en vertu du senatus consulte du 3 mai 1854, demeuré en vigueur comme loi ordinaire sous le régime constitutionnel de 1875.

Il énonçait, en ses articles 5, 6, 7 et 8, une liste de matières régies par des décrets pris en la forme de règlements d'administration publique dans les territoires de la Martinique, Guadeloupe et Réunion, tandis que les autres matières et les autres territoires étaient soumis au régime du décret simple pour l'ensemble de leur administration.

Il convient de rappeler cependant que le législateur avait toujours la possibilité d'intervenir pour « évoquer » une matière qui, dès lors, était perdue pour la compétence du Chef de l'Etat, sauf le cas d'urgence et sous réserve d'une présentation au corps législatif afin de convertir les décrets en lois.

Ce régime ne subsista que jusqu'au 26 octobre 1946.

L'article 72 de la Constitution le modifia en effet ainsi :

« Dans les territoires d'outre-mer, le pouvoir législatif appartient au Parlement en ce qui concerne la législation criminelle, le régime des libertés publiques et l'organisation politique et administrative.

» En toutes autres matières, la loi française n'est applicable aux territoires d'outre-mer que par disposition expresse ou si elle a été étendue par décret aux territoires d'outre-mer, après avis de l'Assemblée de l'Union.

» En outre, par dérogation à l'article 13, des dispositions particulières à chaque territoire pourront être édictées par le Président de la République, en Conseil des ministres, sur avis préalable de l'Assemblée de l'Union. »

Le premier alinéa est complété par les articles 74, 75, 77, 78, 79, 80 et 86, pour ce qui est de l'énumération des matières réservées au Parlement.

Par ailleurs, l'article 104 suspendait le régime des articles 71 et 72, pendant un an à partir de la réunion de l'Assemblée Nationale, pour laisser le temps à l'Assemblée de l'Union Française de se réunir. Pendant ce temps, le régime du S.C. du 3 mai 1854 continua donc de s'appliquer.

Mais une fois le régime constitutionnel en vigueur, quel domaine va rester ouvert à l'activité du Gouvernement?

C'est celui des deux derniers alinéas de l'article 72.

---

(1) C. Rossillion, *Le régime législatif de la France d'Outre-Mer*, éditions de l'Union Française, Paris, 1953 ; M. Lagrange, *Le nouveau régime législatif de la France d'Outre-Mer*, Sirey, Paris, 1948.

A ce propos, une controverse fut tranchée par un avis du Conseil d'Etat en date du 27 février 1947 (1), qui admit que le Gouvernement avait « la faculté d'apporter à la loi française dans le décret d'extension les adaptations rendues indispensables par la situation des différents territoires ou de l'ensemble d'entre eux ».

Mais l'alinéa 3 amène le lecteur à se poser une question importante : le Président de la République va-t-il pouvoir statuer sur les matières réservées au Parlement, d'après l'alinéa 1?

Un autre avis du Conseil d'Etat, daté du 13 août 1947, vient ici répondre par la négative, et cette interprétation, « qui résulte de la lettre de l'article 72 en son ensemble, est confirmée par les travaux préparatoires... l'alinéa 3 du même article 72 ne porte pas atteinte à la compétence attribuée au Parlement et à lui seul par l'alinéa 1 ».

Mais cette compétence de l'exécutif, qui jouera donc dans les cas non visés à l'article 72 et aux articles suivants qui le développent, pourra rentrer en concurrence avec les pouvoirs des assemblées locales. Le Gouvernement, alors, ne pourra qu'approuver ou annuler, mais en tout cas, pas légiférer lui-même. Néanmoins, il ressort des avis du Conseil d'Etat que, dans ces matières, il pourra abroger des dispositions législatives pourvu qu'elles soient antérieures à la promulgation de la Constitution de 1946, c'est-à-dire, en la matière, au 27 novembre 1947, et qu'elles aient été prises par le Chef de l'Etat.

Cette compétence semble bien résulter d'une habilitation législative, d'une délégation législative même, puisque dans une note du 31 décembre 1947, le Conseil a admis que « ces dispositions (de l'**article 72** en entier), **qui visent uniquement l'exercice du pouvoir législatif**, ne font pas obstacle à l'exercice du pouvoir réglementaire ».

Il y aurait donc attribution du pouvoir législatif à une autorité exécutive, par dérogation expresse à l'article 13 (2).

Ce pouvoir réglementaire reçoit d'ailleurs une habilitation indirecte du fait de sa limitation constitutionnelle qui se résume à de grands principes : les lois formelles étant, en outre, beaucoup plus rares en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, le Gouvernement en gagne autant d'autonomie.

On peut ainsi juger de l'étendue du pouvoir conféré au Gouvernement car, et c'est ainsi que nous revenons à la matière générale de ce chapitre, les textes pris par l'exécutif sont définitifs, applicables immédiatement, il n'est pas exigé de ratification, seule une décision spontanée du législateur, prise sous forme d'une loi formelle, pourra abroger l'acte du Président de la République.

Quant au pouvoir réglementaire ordinaire, qui subsiste dans tous les cas dans son rôle complémentaire de la loi, le caractère spora-

---

(1) Tous les avis du Conseil d'Etat rendus sur la matière sont extraits de l'œuvre précitée de M. LAGRANGE (annexes).

(2) *Contra* : ROSSILLION, *op. cit.*, p. 94 et 174.

dique du cadre législatif, la distance, le flou des limitations qui lui sont imposées, rendent bien improbable une intervention postérieure du législateur.

Mais, si ceci est valable pour les territoires d'outre-mer, il faut distinguer parmi eux les Etats associés dont la situation est réglée pour chacun d'eux par l'acte qui définit ses rapports avec la France, matière très mouvante ces dernières années, et les départements d'outre mer qui sont soumis à un régime spécial.

Pour les départements autres que ceux d'Afrique du Nord, existait aussi une possibilité d'application par décret de la loi métropolitaine en vertu de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 qui ouvrit un délai à cet effet, jusqu'au 31 mars 1948, mais pour la seule législation alors existante. Ici encore, fut réservée par le Conseil la possibilité d'adapter ces textes législatifs (1) par le décret d'application, qui est un décret simple.

Quant à la législation future, la possibilité de son extension par décret est controversée : le Conseil d'Etat la nie ; mais il fut pris des décrets d'extension dont M. Rossillion admet la légalité (2).

Quant aux lois qui se déclarent applicables à ces territoires, si elles peuvent renvoyer à un décret la détermination des conditions de leur application, ces décrets ne doivent en aucun cas porter atteinte « à l'esprit général et aux dispositions expresses de la loi » (3). Mais ceci est avant tout une affaire d'appréciation et le Gouvernement n'a sur place, en face de lui, que le député local, si celui-ci n'est pas en séance à l'Assemblée. Le cadre de la loi est donc presque celui d'une loi-cadre.

Et nous en arrivons, pour terminer, **au régime de l'Algérie**, qui n'avait pas été précisé par le Constituant.

Le problème fut soulevé de savoir si c'était celui des départements ou celui des territoires d'outre-mer qui devait s'appliquer. Le Conseil d'Etat répondit en choisissant la première solution, mais tout en reconnaissant la capacité, pour l'exécutif, de décider les modalités d'application des lois destinées à s'appliquer à l'Algérie, il lui refusa celle d'étendre à ce territoire des lois métropolitaines antérieures à la promulgation de la Constitution.

Ceci constituait la seule modification par rapport au régime constitutionnel des autres départements, mais il vint se greffer là-dessus les règles résultant du titre II de la loi du 20 septembre 1947 portant statut organique de l'Algérie (4). L'article 15 prévoit une extension de la législation postérieure à la mise en vigueur de la Constitution pour certaines matières seulement, et à condition que l'Assemblée algérienne en décide ainsi. C'est un décret qui venait ensuite « homologuer » la décision.

---

(1) Avis des 12 novembre 1946 et 30 décembre 1947.

(2) C.E., avis des 29 avril et 30 décembre 1947 ; Rossillion, *op. cit.*, p. 113 et s.

(3) Avis du 17 décembre 1946.

(4) *J.O.* du 21 septembre 1947, p. 9470.

Ceci ne semblerait pas, à proprement parler, une habilitation, puisque le Gouvernement ne peut que décider d'homologuer, ou refuser, le Parlement devenant arbitre dans ce cas, mais l'existence d'un texte tel que celui de l'article 3 de la loi du 1er mars 1954 pose un redoutable problème. Il est ainsi conçu (1) :

« Il est inséré, dans la loi nº 47.1853, du 20 septembre 1947, portant statut organique de l'Algérie, avant le titre III, les articles 16 *bis* et 16 *ter* ci-après :

« **Art. 16 bis.** — Les dispositions pénales et les dispositions de » procédure pénale dont sont assorties les lois intervenues pour » la Métropole dans les matières non visées aux articles 9 à 12, » s'appliquent de plein droit à l'Algérie lorsque ces lois y sont » étendues sans modifications, par décisions prises par l'Assemblée » algérienne dans les conditions prévues aux articles 14, 15 et 16.

» **Art. 16 ter.** — L'Assemblée algérienne peut, nonobstant l'arti- » cle 12, déclarer applicables à l'Algérie, sans modifications, les » dispositions de procédure civile dont sont assorties les lois inter- » venues pour la Métropole dans les matières non visées aux arti- » cles 9 à 12, lorsqu'elle décide, dans les conditions prévues aux » articles 14, 15 et 16, d'y étendre, sans modifications, les autres » dispositions de ces lois. »

Or, si l'on se reporte à l'article 12, on constate que la détermination des peines et la procédure civile sont expressément visées parmi les matières citées et qui sont du domaine essentiel de la loi d'après cet article et même, pour certaines, d'après la Constitution elle-même. Et pourtant, dorénavant, de simples décrets pourront homologuer une décision de l'Assemblée algérienne et établir ainsi des peines et une procédure civile nouvelles.

D'autre part, même quand une matière est réservée à la loi française, le Gouvernement garde des possibilités d'adaptation très grandes. C'est ainsi que la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation du Gaz et de l'Electricité, qui devait être étendue par décret aux territoires d'outre-mer, se vit appliquée à l'Algérie avec des improvisations gouvernementales très poussées. Le Conseil d'Etat admit cependant la légalité des décrets attaqués qui assuraient l'application de la loi (2).

Enfin, le Gouvernement garde la possibilité d'intervenir dans des matières régies par des décrets présidentiels antérieurs à la Constitution de 1946, si elles ne rentrent pas dans l'énumération faite dans la loi de 1947.

Si l'on considère, à côté de l'habilitation réalisée par la loi du 1er mars 1954, que le régime douanier et le contentieux administratif ont déjà fait l'objet d'habilitations en ce qui concerne la réglementation métropolitaine, on peut se demander où cette tendance va s'arrêter ; et le jour où l'on reconnaîtra au Gouvernement la possibilité « d'adapter » les lois étendues à l'Algérie, le

(1) *J.O.*, du 1er et du 2 mars 1954, p. 2043.

(2) C.E., 20 octobre 1950, « Commune de Saint-Eugène », *Rec.*, p. 510.

cycle sera bouclé, le régime ancien, en grande partie rétabli, et le Gouvernement à nouveau doté d'une arme très puissante.

Il est, en tout état de cause, regrettable de voir des décrets arriver à être dotés d'un tel contenu alors que, par ailleurs, l'article 12 de la loi organique subsiste.

Deux textes finissent par être contradictoires quoique inclus dans la même loi, et l'un d'entre eux est de plus en contradiction avec un des principes les plus établis du droit français : *nulla pœna sine lege.*

* * *

Ce bref exposé du régime législatif des territoires d'outre-mer n'avait évidemment pas pour but l'étude de ce régime, car elle aurait nécessité un ouvrage entier. Nous voulions simplement signaler l'existence d'un quatrième type d'habilitation et les techniques qui l'entouraient.

Ce procédé est d'ailleurs le dernier de ceux que nous avons pu déceler sous la Quatrième République, mais il est aussi le plus officiel puisqu'il résulte en grande partie de la Constitution. Quant à l'appréciation que nous porterons sur lui, la seule chose que nous en dirons est qu'à notre avis il est regrettable que tant de pouvoirs de décision se superposent, s'interpénètrent et se complètent mutuellement, car il naît de tout cela un très grand risque d'abus de pouvoirs et de vices de compétence, difficilement décelables ; Parlement français, Assemblées locales, Gouvernement central, trois autorités pour élaborer une ligne politique qui doit être outre-mer, plus peut-être qu'en France, à la fois continue et harmonieuse. N'est-ce pas un mécanisme un peu trop compliqué pour fonctionner régulièrement ?

SECTION V

Procédures et formes d'élaboration

Si les habilitations constitutionnelles, jurisprudentielles et les auto-habilitations gouvernementales ont institué des procédures relativement simples pour les décrets qu'elles autorisaient (décrets simples pour les deux premières, décret en Conseil des ministres et avis du Conseil d'Etat pour les troisièmes) et sur lesquelles, par conséquent, nous ne reviendrons pas, il n'en est pas de même pour les habilitations parlementaires.

Pourtant, celles qui étaient intervenues au cours de la période 1919-1940 avaient établi une procédure à peu près uniforme, une seule ayant exigé l'intervention du Conseil d'Etat, les autres exigeant simplement le délibéré des textes en Conseil des ministres.

Les lois d'habilitation de la Quatrième République font preuve d'un désordre complet et instituent, tour à tour, tous les procédés intermédiaires entre le décret simple et des actes faisant intervenir Conseil des ministres, Conseil d'Etat, avis de commissions parlementaires, et un nombre variable de rapports et de contreseings ministériels, sans parler de l'éventualité d'une ratification.

Pour mettre un peu d'ordre dans cette matière, nous allons tenter un classement par type de décrets et par garanties croissantes :

§ 1. — Décrets simples.

De tels actes sont exigés par les lois :

— du 8 janvier 1951, article 1er : permettant de majorer des taxes si le Parlement n'a pas voté d'économies suffisantes ;
— du 14 avril 1952, article 73 : dérogations à la législation des impôts indirects ;
— du 7 février 1953, articles 69-60 : ouvrant une procédure d'assentiment tacite en matière fiscale et de Sécurité sociale ;
— du 11 juillet 1953, article 9 : exonérations fiscales ;
— du 6 août 1955 : mises au point de crédits.

Un pas va être franchi avec l'exigence de la proposition du ministre de l'Economie nationale et du contre-seing des ministres intéressés :

— loi du 8 février 1946 : relative aux modifications du budget de 1946.

Puis, les rapports des ministres du Travail et de la Sécurité sociale, de la Production industrielle, des Finances, de l'Economie nationale, de la Population, de la Santé publique, sont exigés par la loi du 7 octobre 1946, relative à la Sécurité sociale des ouvriers mineurs.

Mais des organes non gouvernementaux vont intervenir ; le Conseil supérieur de la Fonction publique, sollicité pour avis à la suite de la loi du 19 octobre 1946, portant Statut de la Fonction publique, en son article 2.

Enfin, le Parlement lui-même va intervenir : par la réserve de sa ratification : article 140 de la loi du 19 octobre 1946, précitée.

Avec, en outre, des contreseings du ministre du Budget et des ministres intéressés, la communication aux commissions des Finances du Parlement, du fait de la loi du 31 décembre 1951 autorisant des dérogations aux règles budgétaires.

Enfin, à ces contreseings est ajoutée la ratification par la loi du 25 juin 1947, ordonnant des blocages de crédits.

Dans d'autres cas, le décret sera soumis aux commissions des Finances du Parlement, pour avis conforme de celle de l'Assemblée seulement : loi du 8 août 1950 permettant des suppressions de taxes, et loi du 14 avril 1952, article 45, autorisant des aménagements au système fiscal, et loi du 11 juillet 1953, article 11, autorisant des virements de crédits.

Par contre, la loi du 31 décembre 1953, invitant à des économies, demande la seule soumission des textes aux Commissions des Finances.

§ 2. — Décrets faisant seulement intervenir le Conseil d'Etat.

La loi du 7 octobre 1946, relative à la création des Assemblées locales des territoires d'outre-mer, exige la forme de règlement d'Administration publique, pour les décrets d'application.

D'un autre côté, la loi du 10 avril 1954 exige, dans son article 34, des décrets en Conseil d'Etat.

§ 3. — Décrets pris en Conseil des ministres.

Nous classerons, en premier lieu, ceux qui ne nécessitent que cette formalité. Ce sont les actes prévus par les lois du 12 décembre 1945, relative aux économies sur le budget de 1946, du 10 avril 1954, portant réforme fiscale, et du 15 avril 1954, relative aux douanes.

Mais à côté, le rapport du ministre des Finances sera exigé par les lois :

— du 5 juillet 1949, portant prévision d'économies ;
— du 31 janvier 1950, autorisant des annulations de crédits ;
— du 14 avril 1952, art. 6, instituant 110 milliards d'économies ;
— du 11 juillet 1953, art. 6, relative à des blocages de crédits.

Le contreseing des ministres du Budget et des Finances résulte de la loi du 7 février 1953, art. 8, relative aux économies et à la procédure de l'assentiment tacite.

Puis, l'intervention du Conseil d'Etat est ajoutée aux rapports du ministre des Finances et des ministres intéressés, par les lois du :

— 17 août 1948 ;
— 24 septembre 1948 ;
— 11 juillet 1953, art. 5,

l'article 7 de cette dernière loi ouvrant en plus une procédure de ratification ;

— 14 août 1954,
— 2 avril 1955,
— 27 mai 1955.

Enfin, vont intervenir les commissions parlementaires, d'abord pour simple avis, à la suite des lois du 31 janvier 1950, art. 29, al. 1, portant virement de crédits, et du 8 janvier 1951, art. 9, al. 1, ayant le même but.

Puis, l'avis conforme des commissions de l'Assemblée est imposé à côté de celui des commissions sénatoriales, par les lois du 31 décembre 1947, portant autorisations de blocages de crédits, et 21 décembre 1948, ayant le même but.

Un dernier pas est franchi avec l'exigence d'une ratification par la loi du 31 janvier 1950, art. 29, al. 2, autorisant des transferts de crédits, celle du 8 janvier 1951, art. 9, al. 2, et du 2 avril 1954, ayant le même but.

* * *

Une évidence s'impose donc à l'esprit : chaque loi, ou presque, innove une procédure différente, toutes ces modalités se mélangent à l'envi pour créer des variétés multiples.

Aucune synthèse n'est possible, le désordre règne.

Il faut, en tout cas, constater une chose : c'est que l'intervention du Conseil d'Etat est assez rare quantitativement ; il est vrai

que les trois seules lois de 1948, 1953 et 1954 amenèrent devant cette Assemblée un très grand nombre de textes.

Par contre, lorsqu'un simple décret est seulement exigé, les garanties sont nulles et c'est un pouvoir assez arbitraire qui est ainsi conféré : seule, la personne du Président du Conseil intervient et, pour peu que l'existence du Gouvernement soit, au moment précis où est pris ce décret, absolument nécessaire, il sera très difficile d'obtenir son annulation par le Parlement.

Tandis que, lorsque des contreseings ou des rapports sont exigés, la simple décision de diverses personnes ouvre déjà la possibilité d'échanges d'idées et de conceptions réciproques. Or, il faut se rappeler que la loi du 7 février 1953, qui donnait au Gouvernement le pouvoir de procéder à la réforme fiscale et de la Sécurité sociale, n'exigeait que des décrets ordinaires après l'assentiment tacite du Parlement. Bien entendu, les textes étaient connus de ce dernier, mais un fait demeure, c'est que leur mise en vigueur dépendait de la seule volonté du Président du Conseil.

Et le régime de l'Assistance fut ainsi modifié par un décret du 29 novembre 1953, pris en application de l'article 70 de cette loi (1).

Nous pensons que l'intervention du Conseil d'Etat devrait être imposée dans toutes les habilitations qui ne sont pas strictement budgétaires, car c'est son étude qui peut fournir la plus grande garantie du respect juridique de l'habilitation, le respect politique se réalisant au Parlement lui-même, soit par un assentiment tacite, soit par l'éventualité d'un débat de ratification. Ceci valant bien sûr pour les habilitations portant sur des matières qui ne sont pas qualifiées de réglementaires car, pour leur part, le procédé du décret pris en la forme de règlement d'administration publique nous semblerait amplement satisfaisant. De même, l'exigence de rapports, propositions, contreseings, gagnerait à être uniformisée, et, si elle est nécessaire pour éviter une personnalisation du pouvoir, elle nous paraît superfétatoire en ce qui concerne l'exercice du pouvoir réglementaire élargi après la loi du 17 août 1948, pour la seule raison que le pouvoir réglementaire classique n'exige pas ces formalités. Si le législateur veut absolument imposer des garanties, la forme du règlement d'administration publique nous paraît suffisante et est en même temps plus classique.

Mais il est sûrement très présomptueux de vouloir chercher à mettre de l'ordre et de la raison dans une matière où existe un tel chaos.

* * *

CONCLUSION DU CHAPITRE

Plusieurs sortes d'habilitations, plusieurs sortes d'habilitations parlementaires, et plusieurs sortes de procédures pour chacune d'elles, à chaque échelon se retrouve donc une grande impression de désordre.

---

(1) *J.O.*, 3 décembre 1953, p. 10759.

Ce désordre a incontestablement à sa base l'idée d'englober le consentement de suffisamment d'organes, le jeu de suffisamment de mécanismes, soit avant la prise d'un texte par le Gouvernement, soit *a posteriori*, afin d'éviter toute analogie, ou le plus d'analogies possible, avec la procédure des décrets-lois. Et ce désir se double à la fois de la crainte des sarcasmes de l'opposition et d'une volonté sincère de rompre avec le passé.

Mais pourtant, cette opposition, à chaque débat ou du moins à propos de projets entrant dans chacune des quatre catégories d'habilitations parlementaires, répéta l'accusation redoutée.

Mais alors, quel peut être le dénominateur commun à toutes ces habilitations?

Cela ne peut être que le fait de permettre au Gouvernement d'abroger, de modifier ou de ne pas tenir compte des dispositions de certaines lois formelles.

En face d'un projet se ramenant à cela, malgré la prise de toutes les précautions possibles, malgré toutes les garanties, une certaine partie de l'Assemblée, dès qu'elle n'eut plus de représentants au Gouvernement, va invoquer l'article 13 de la Constitution.

C'est de la part de vérité que contiennent ces critiques, en ce qui concerne les décrets-lois et en ce qui concerne l'article 13, c'est donc de ce problème capital que vont traiter les développements que nous allons aborder maintenant.

CHAPITRE II

LES PROBLÈMES THÉORIQUES

Deux pôles attractifs autour desquels gravitent les préoccupations des Gouvernements, des parlementaires et des publicistes depuis plusieurs années :

— Y a-t-il eu des décrets-lois sous la Quatrième République?

— Les décrets-lois sont-ils interdits par l'article 13 de la Constitution?

Combien d'opinions contradictoires sur la question !

Mais la solution de ces problèmes est d'autant plus ardue que le Droit constitutionnel évolue considérablement et que de nouvelles théories sont apparues, battant en brèche celles qui paraissent le mieux établies.

C'est ce qu'exprime M. Quermonne :

« Des auteurs, tels que Duguit ou Carré de Malberg, ne peuvent même plus nous servir de guides sûrs. Inspirée des principes de 1789, leur œuvre apparaît maintenant comme l'expression d'une époque.

» Nous aurons donc à marcher seul à travers un paysage qui, à bien des égards, ressemble à ceux des régions dévastées où parfois l'on distingue mal les ruines des édifices, des chantiers en reconstruction (1). »

Néanmoins, nous allons tenter, sur ce terrain extrêmement délicat, de faire d'abord le point des idées émises, et de prendre ensuite un parti doctrinal, sinon original ; toutes les hypothèses semblant avoir été envisagées, du moins pourrons-nous exprimer une intime conviction.

Puisqu'il existe deux problèmes, il nous semble naturel de leur consacrer deux sections, relatives respectivement à la nature juridique des actes pris par les Gouvernements de la Quatrième République et à leur constitutionnalité.

(1) Quermonne, *op. cit.*, p. 56.

SECTION I

Nature juridique des actes pris par le gouvernement sur habilitation

La qualification même des actes considérés a-t-elle subi l'influence de la diversité des procédés employés et participe-t-elle à cette diversité, sans toutefois l'egaler? Car il est bien entendu impossible que le Droit constitutionnel contienne une série de concepts juridiques suffisamment fournie pour correspondre à l'imagination du législateur et des gouvernants.

Mais à propos de ce même législateur, quel compte peut-on tenir des affirmations de certains députés, en face des protestations de bonne foi des autres?

D'un autre côté, quelle aide peut-on recevoir du Conseil d'Etat? et de la Doctrine?

Enfin, si cette enquête, menée sur plusieurs fronts et sous plusieurs angles, a pu apporter une donnée précise, dans quelle mesure peut-on la considérer comme exacte et non pas comme guidée par la seule nécessité d'échapper aux prohibitions cachées ou évidentes de l'article 13 de la Constitution?

Telles sont les questions qui vont se poser maintenant et qui seront sériées dans le cadre de trois paragraphes consacrés successivement :

— au thèses officielles qui concernent les décrets considérés ;
— aux réactions de la Doctrine ;
— au compte qu'un observateur impartial peut en tenir.

§ 1. — Les thèses officielles.

Sur ce point, les divers extraits des débats qui ont été rassemblés dans la première partie de cet ouvrage ont donné un enseignement : sauf pour les deux grandes lois de 1948 et de 1953, les parlementaires des diverses majorités qui se succédèrent ne firent aucun effort pour baptiser les actes dont ils autorisaient la création et, en face des accusations de l'opposition, ont répondu, soit par des pétitions de principes, soit par un silence embarrassé.

Nous diviserons donc ce paragraphe en trois points consacrés respectivement aux théories avancées, à propos des deux lois dont nous venons de parler, aux allégations qui entourèrent le vote des autres, et nous dirons pour terminer un mot sur les habilitations autres que parlementaires que nous avons décelées au début de cette partie.

A. — *A propos des lois du* 17 *août* 1948, *articles* 6 *et* 7 *et du* 11 *juillet* 1953, *article* 5.

Ces deux lois faisant appel aux mêmes procédures, et affirmant être issues d'une même préoccupation, ne peuvent pas être étudiées séparément.

A leur propos, les rapporteurs des projets développèrent, dans leurs discours, une théorie nouvelle dans le Droit positif, celle des matières réglementaires par nature.

Jusqu'alors, en effet, le pouvoir réglementaire était compris comme complémentaire de la loi, ne pouvant intervenir sans elle ni contre elle, alors que la loi avait compétence universelle. Dans deux cas seulement, étaient prévues des exceptions à cette règle : il était admis que des règlements autonomes, c'est-à-dire nés spontanément, sans l'intervention préalable d'aucune loi qu'ils auraient complétée, pouvaient intervenir pour l'organisation des services publics et en matière de police. Mais ces exceptions étaient comprises en tant que telles et rien de plus.

Le corollaire de ce caractère universel de la loi était que la qualité législative d'un texte résultait, non de son application à une matière déterminée, mais du seul fait qu'il était l'œuvre du Parlement.

Ceci constitue la théorie formelle de la loi, opposée à la conception matérielle, qui voulait différencier lois et règlements par les matières qu'ils étaient appelés à régir.

Donc, d'après les rédacteurs du projet, le Parlement en le votant ne ferait que redistribuer des matières entre la compétence du pouvoir exécutif et la sienne propre ; et c'est ainsi qu'au cours des débats furent multipliées des images telles que « déplacement de poteaux frontières », « implantation nouvelle de bornes », etc. C'était l'apparition discrète mais certaine de la conception matérielle de la loi.

Par ce travail, le Parlement était considéré comme rétablissant un équilibre rompu au détriment de l'exécutif, à la suite, d'une part, de l'emploi inconsidéré de décrets-lois avant la guerre pour régler des points qui auraient dû l'être par des décrets simples, et d'autre part, de l'usage abusif du terme de loi par le Gouvernement de Vichy sur des matières semblables.

Ce sont ces constatations qui ressortent de la lecture des débats et du texte.

D'autre part, nous avons établi que l'article décisif sur la question théorique, l'article 6 de la loi Paul Reynaud, n'avait pas été modifié dans sa partie capitale, le premier alinéa, depuis son dépôt initial devant l'Assemblée.

Ainsi, les promoteurs de cette théorie nouvelle dans le droit positif sont les rédacteurs du projet plutôt que les parlementaires qui, cependant, en ce qui concerne ceux de la majorité, abondèrent dans leur sens et reprirent l'idée à leur compte.

Puis, cette idée sommeilla jusqu'au mois de février 1953, quand le Conseil d'Etat eut à répondre à la question posée par le Gouvernement de savoir quelle était la portée exacte de l'article 13 de la Constitution. Et c'est alors que, par son avis du 5 février (1), le Conseil d'Etat soutint, lui aussi, la théorie des matières réglemen-

(1) *R.D.P.*, 1953, p. 170.

taires et en indiqua les limites. Mais il la soutint avec tellement de vigueur et de fermeté **qu'il n'est pas interdit de se demander si ce n'est pas lui-même, Conseil d'Etat, qui en est l'auteur.**

Car il ne faut pas oublier que le Gouvernement demande presque automatiquement l'avis de la haute assemblée sur les projets de lois qu'il se prépare à soumettre au Parlement et il est infiniment probable qu'il persista dans cette attitude pour une loi de l'importance de celle du 17 août 1948. Bien des choses seraient expliquées si l'article 6 de cette loi était né de l'avis du Conseil rendu sur le projet du Gouvernement.

Ainsi, du fait de la position de ce postulat et de la possibilité offerte aux décrets à intervenir d'abroger les dispositions en vigueur, pourvu qu'elles régissent une matière réglementaire, les promoteurs du projet en concluaient le caractère purement décrétal des textes qu'ils autorisaient. Et il maintinrent cette opinion envers et contre tous : une matière étant réglementaire, les textes qui la régissent ne peuvent être que tels, même s'ils abrogent des lois qui sont en quelque sorte devenues indésirables en ce domaine.

Et ceci est formel puisque le Conseil d'Etat estime que « le législateur peut décider que... les décrets pris en ces matières peuvent modifier, abroger ou remplacer les dispositions législatives (1) ».

Donc, ce sont des décrets.

Mais sont-ce des décrets ordinaires?

Si, reprenant l'avis du Conseil que nous venons de citer, nous le parcourons attentivement, nous découvrons cette phrase :

« Les auteurs de ce texte (la Constitution) ont entendu intedire le recours aux décrets pris en vertu des lois de pleins pouvoirs telles qu'elles furent votées sous la Troisième République. »

Donc, pour le Conseil d'Etat, les décrets-lois ne sont illégaux que dans la mesure où ils procèdent de lois du genre de celles qui étaient prises avant la guerre, et, **en raisonnant a contrario, il peut y avoir des décrets-lois licites.** De là à dire que les actes qui abrogent des lois sont des décrets-lois, il n'y a qu'un pas.

C'est d'ailleurs ce pas que se refusent à franchir les partisans du projet, ministres ou députés, et ils se refusent à faire un tel aveu, qui risquerait d'accroître la propagande faite dans la Nation contre ce projet.

Et, pour pouvoir nier, ils s'appuient sur le caractère déclaré réglementaire des matières déléguées à l'exécutif et ne veulent pas entendre parler d'autre chose.

B. — *A propos des autres articles de ces deux lois, et des autres lois.*

Sur ce point, le Conseil d'Etat ne s'est pas vu solliciter pour avis.

D'autre part, les majorités parlementaires répondirent à l'oppo-

(1) Avis du 6 février, précité.

sition, soit en insistant sur la procédure prévue quand elle faisait intervenir le Parlement ou ses commissions, pour démontrer que les droits du pouvoir législatif étaient sauvegardés, soit en prenant de haut l'accusation de violer l'article 13 et faisant des professions de foi.

Mais l'argumentation de l'opposition devenant de plus en plus pressante, il fut fait appel à la procédure de l'assentiment tacite qui offrait des avantages dialectiques indiscutables. Mais ceci ne fut employé que lorsque l'enjeu était important et difficile à obtenir du Parlement (réforme fiscale par exemple). Pour les lois prescrivant des économies, au contraire, l'habilitation fut employée ouvertement, car l'opposition ne pouvait pas, sans se discréditer, refuser le vote de compressions budgétaires.

C. — *A propos des habilitations autres que parlementaires.*

La question ne se pose même pas : il est bien évident que ce n'était ni le Gouvernement, ni les Constituants qui allaient mettre en doute le caractère purement décrétal des textes qu'ils autorisaient. Comme d'un autre côté, ces habilitations indirectes passèrent généralement inaperçues, elles ne furent guère critiquées et, partant, il n'y eut pas d'accusations formulées par qui que ce soit.

Les habilitations jurisprudentielles, enfin, n'avaient pas à se justifier, car personne, si ce n'est les requérants, ne les contesta. Et le Conseil d'Etat étant maître des sanctions, il en arrive à être indirectement maître du droit ; il déclara que de tels actes étaient possibles en de telles circonstances, et tout fut terminé.

§ 2. — Les réactions doctrinales.

La doctrine va suivre à la trace les positions officielles, soit en les critiquant, soit en les approuvant, mais, en tout cas, en les poussant à fond. Donc, elle va se partager, certains auteurs admettant qu'il n'y a pas eu de décrets-lois depuis la Libération, d'autres soutenant l'opinion inverse.

A. — *Les thèses négatrices de l'idée de décret-loi.*

M. Liet-Veaux (1) distingue, pour sa part, les décrets-lois et les décrets de crise, dont les uns sont temporaires et ratifiables, les autres non, et semble pencher, à l'occasion de la loi de 1948, pour la seconde solution.

Mais, quatre ans plus tard, il reconnaît alors que le mécanisme essentiel des décrets-lois a été mis en action par cette loi et prend nettement parti pour l'assimilation (2).

Par contre, M. Maspétiol est formel (3) : il refuse catégoriquement que les décrets de 1948 puissent avoir le moindre caractère équi-

(1) « Décrets-lois et décrets de crise », *Rev. adm.*, 1948, n° 6, p. 49.
(2) « Le décret-loi », *Juriscl. admin.*, fasc. 105.
(3) « Le problème de la loi et ses développements récents dans le Droit public français », C.E. : *Etudes et documents*, 1949, fasc. n° 3, p. 50.

voque ; à son avis, la procédure instaurée par l'article 5, § 2, de la loi du 17 août « n'est pas d'une nature différente de celles insérées dans la plupart des lois » qui prévoient des décrets pour leur application. Donc, *a fortiori*, la procédure de l'article 6 est-elle absolument et purement décrétale.

M. Malleville, de même, estime que les décrets prévus par la loi du 17 août 1948 se distinguent des décrets-lois par un caractère fondamental (1) : ils peuvent être modifiés par d'autres décrets pris dans les mêmes conditions, alors qu'il fallait une loi, avant la guerre, pour abroger les décrets pris sur habilitation, même s'ils n'avaient pas été ratifiés. Mais il restreint ce raisonnement aux articles 1er, 6, 7, de la loi, et admet qu'à propos de l'article 5, « un doute subsiste ». Il reprendra et développera plus tard cette thèse dans un article paru après la rédaction de cet ouvrage (1).

Mais un plus grand nombre d'auteurs soutiennent l'idée diamétralement opposée.

B. — *Les thèses assimilatrices.*

La première que nous citerons chronologiquement est due à M. Morange (2) qui estime que les textes provoqués par les lois du 12 décembre 1945 et 8 février 1946 sont bien des décrets-lois pour la seule raison que le budget, qui pourra être modifié par ces textes, est une loi, et pour cette raison seulement.

M. Pinto, plus tard, fait une analyse serrée de la loi du 17 août 1948 et, après avoir disséqué les décrets qu'elle autorise, il compare leurs éléments constitutifs avec ceux des décrets-lois anciens.

Il constate que les circonstances de leur apparition sont les mêmes, qu'ils ont tous deux un pouvoir abrogatif de dispositions législatives, et un objet défini plus ou moins largement par la loi d'habilitation ; et, s'il reconnaît que les pouvoirs récents ont une durée indéterminée, ce qui constitue un caractère distinctif, les actes pris sont toujours des actes administratifs.

Il les assimile donc finalement (3).

« La loi du 17 août 1948, déclare, en conclusion de son étude, M. Vedel, aboutit pratiquement aux mêmes résultats que les anciennes lois d'habilitation (4). »

De même, pour M. Donnedieu de Vabres, la cause est entendue et, dès 1949, il écrit que « c'est bien le mécanisme des décrets-lois qui fonctionne (5) ». Il ajoutera plus tard que la formule qui fait appel à la conception de matières réglementaires est « une simple

---

(1) « Observations sur la réforme administrative », *D.*, 1953.1.57, et *op. cit.* à C.E. : *Etudes et documents.*

(2) *Op. cit.*

(3) « La loi du 17 août 1948, tendant au redressement économique et financier », *R.D.P.*, 1948.517.

(4) *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Sirey, p. 502.

(5) « Décrets-lois et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 août 1948 », *D.*, 1949.1.5.

formule de pudeur d'un Parlement qui croit — à tort — se violer lui-même (1) ».

M. Waline, lui, intitule une des sections de son Traité : « Retour offensif des décrets-lois » et signale ensuite que les décrets issus de la loi de 1948 pouvaient abroger des lois, donnant ainsi l'impression qu'il déduit de ce seul fait la nature juridique de ces actes (2).

Un tour d'horizon plus large est accompli par M. de Laubadère, qui ne se cantonne pas dans le seul examen de la loi Paul Reynaud, mais étend ses investigations de 1946 à 1952 et, du seul point commun des lois qu'il considère tout le long de cette période, à savoir l'effet abrogatif conféré aux décrets qu'elles instaurent, il tire la conclusion que, partout où il y a création de tels actes, il y a décret-lois. Et, de tous les textes pris, il retire cette qualification au seul décret du 9 décembre 1948, portant réforme fiscale, du fait de son annexion à la loi de Finances de 1949 : « Tout se passe comme si la mesure édictée l'était par une loi véritable pour laquelle il y aurait seulement dérogation à la procédure de la discussion et du vote par articles (3) ».

Plus tard, cependant, il estime que les décrets pris par le Gouvernement Laniel se rattachent aux décrets-lois de la Troisième République, on peut donc penser qu'*a contrario* il considère ceux qui étaient institués par la loi de 1948 comme différents de ceux d'avant la guerre (4).

Quant, enfin, au Conseil d'Etat, dont nous avons déjà rapporté une prise de position de caractère consultatif et, de plus, assez vague, il ne fut pas plus explicite sur le plan juridictionnel. La seule décision qui puisse apporter quelques éclaircissements n'est pas absolument déterminante, puisque, dans l'affaire Guiolet (5), il décide seulement, à propos du décret du 9 décembre 1948, que « l'article 15 de ladite loi (du 31 décembre 1948) a conféré valeur législative à l'ensemble des dispositions du décret sus-indiqué ; que, par la suite, la requête... est... irrecevable ».

Or, ce faisant, le Conseil renouvelle la jurisprudence qu'il avait consacrée sous la Troisième République, à propos des décrets-lois qui, une fois ratifiés, étaient considérés comme des lois.

Donc, le Conseil d'Etat, par ses organes administratifs et contentieux à la fois, penche pour l'assimilation.

§ 3. — Critique.

Il est d'abord un fait préalable et certain à constater, c'est que, de tous les auteurs que nous venons de citer, seuls MM. de Laubadère

---

(1) *D.*, 1953.1.137.

(2) *Op. cit.*, p. 36.

(3) *Op. cit.*

(4) *Les réformes administratives de 1953*, Addendum au *Traité élémentaire de Droit administratif*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1954, p. 14.

(5) C.E., 9 mars 1951, *D.*, 1951.2.474, note QUERMONNE.

et Morange se sont penchés sur les problèmes posés par des lois d'habilitation autres que celle du 17 août 1948.

Il est vrai que celle-ci constitue un tout à elle seule, par le fait même que certains des pouvoirs qu'elle confère sont définitifs, ce qui est une nouveauté par rapport à ce qui s'était passé avant la guerre, tandis que d'autres sont temporaires, ceux de l'article 5, et peuvent donc se rattacher à la coutume ancienne sur ce point tout au moins.

Mais parmi les thèses même qui distinguent décret-lois et décrets de la Quatrième République, une seule porte sur l'ensemble de la loi de 1948, celle de M. Maspétiol, car celle de M. Liet-Veaux est trop nuancée pour que l'on puisse en tenir compte, et celle de M. Malleville exclut expressément de son argumentation l'article 5.

D'autre part, parmi les adversaires de ces théories, M. de Laubadère lui-même, à propos de la loi de 1953, reconnaît que les deux procédures instituées par les articles 5 et 7 n'aboutissent pas à créer des actes absolument identiques.

Ainsi donc, nous voyons que :

— seule, la loi de 1948 a été fréquemment étudiée ;
— sauf M. Maspétiol, tous les auteurs estiment qu'elle autorise, pour tout ou partie, des décrets-lois.

Devant toutes ces nuances, notre attitude ne pourra être que nuancée.

En effet, qu'est-ce qu'un décret-loi?

On est de prime abord tenté par la définition de M. Capitant, remarquable, ne serait-ce que par sa simplicité lapidaire :

« Qu'est-ce qu'un décret-loi? — Un décret qui modifie la loi. »

Si nous acceptons cette définition, la question de la nature juridique des actes pris depuis la Libération, sur habilitation, est très simple :

Tous les systèmes d'habilitation que nous avons examinés introduisent des décrets-lois.

Mais nous pensons que cette définition subit le contre-coup de sa qualité première : elle pèche par excès de simplicité.

D'abord, en effet, elle ne permet pas de différencier les « vrais » des « faux » décrets-lois.

Ensuite, elle assimile dans la même famille juridique les actes créés par l'article 6 de la loi de 1948 et ceux créés par les autres lois d'habilitation, malgré les différences énormes qui existent entre eux.

Et nous pensons ceci, non point à la suite de l'argumentation gouvernementale qui distinguait décret et décret-loi, lors du vote de la loi du 17 août, suivant qu'ils intervenaient dans le domaine législatif ou réglementaire, mais uniquement parce que cette loi autorisa des actes structurellement différents des décrets-lois d'avant guerre.

Aussi, donnerons-nous notre préférence à la définition que nous donnions dans l'Introduction, non point parce qu'elle est nôtre, mais parce qu'elle est assez détaillée pour faire ressortir ces différences et, sur un autre plan, parce qu'elle a été soutenue par suffisamment d'auteurs incontestés, sinon en termes semblables, tout au moins en propositions semblables, pour qu'on puisse lui faire confiance :

Un décret-loi est un acte capable d'abroger des lois ET que le Gouvernement, à la suite d'une habilitation parlementaire, ne peut prendre que pendant un certain délai OU sous réserve d'un dépôt aux fins de ratification.

Appliquons-la, en effet, aux décrets prévus par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 ; nous constatons immédiatement ceci :

— les décrets prévus pourront être pris sans limite de date ;
— ils ne doivent pas être soumis à ratification ;
— il s'ensuit qu'ils ne peuvent être convertis en lois.

Or, nous pensons que si une seule différence pourrait être négligée, il est plus difficile d'en admettre deux mais c'est encore possible ; mais trois, nous nous y refusons absolument.

Certes, ils peuvent abroger des lois : mais ce pouvoir ira forcément en diminuant puisqu'il ne peut s'exercer que sur les lois antérieures à 1948 et, par la suite, plus le Gouvernement en aura abrogé, moins il sera capable de le faire dans l'avenir, et, à la limite, ce pouvoir disparaîtra.

A ce moment-là, seule la procédure qui entoure leur prise les distinguera des décrets ordinaires. Il faut avouer que ce sera une différence assez bénigne.

Certes, si une loi intervient et abroge une disposition prise par un de ces décrets, il ne sera plus possible au Gouvernement de revenir sur ce point. Mais rien n'interdit au législateur d'abroger un acte classique du pouvoir exécutif qui sera, d'une manière absolument semblable, incapable de venir à nouveau réglementer cette matière et, par là même, de négliger une loi formelle.

Certes enfin, ils pourront être ratifiés si le Parlement le désire, mais rien n'empêche le Parlement de convertir en loi un arrêté ministériel s'il le veut : il est tout puissant.

Nous ne voulons pas dire, bien sûr, que ce sont des décrets simples, la seule procédure qui entoure leur prise suffit à les en distinguer, **mais nous prétendons que ce ne sont pas non plus des décrets-lois** (1). **Il s'agit là d'une catégorie nouvelle de décrets qui s'ajoute à la liste des décrets simples, décrets en forme de règlement d'administration publique, etc...**

---

(1) Il semble bien qu'il faille adopter la même conclusion vis-à-vis des décrets pris par le Président de la République, en vertu de l'alinéa 3 de l'article 72 de la Constitution, malgré que ce texte paraisse les colorer d'une forte teinte législative. Cependant, le Conseil d'Etat décidant de les soumettre à son contrôle, dans son avis du 13 août 1947, l'habilitation étant permanente d'autre part, et sans réserve de ratification, nous leur refusons la qualité de loi et même de décret-loi.

Par contre, pour nous, tous les autres actes que nous avons relevés sont des décrets-lois.

Parce que tous ces actes ne peuvent être pris que pendant un certain délai, parce que certains d'entre eux sont ratifiables, parce que, enfin, tous interviennent dans des matières réservées à la loi (1).

Et il en sera ainsi pour les décrets instituant des Assemblées territoriales d'outre-mer, parce que la loi du 7 octobre 1946, qui les autorise en spécifiant que le pouvoir accordé est éphémère, se le réserve implicitement ; il en sera ainsi du décret du 9 décembre 1948, car il aurait été applicable même s'il n'avait pas été ratifié.

Un doute subsiste cependant pour nous sur la nature des actes institués par la loi du 25 juin 1947 qui, décidant la réalisation d'économies (2), spécifiait que des projets de lois soient déposés dans le cas où la réalisation d'économies exigerait l'intervention de textes législatifs. Mais alors pourquoi instaurer une procédure de ratification pour les décrets d'économies s'ils ne peuvent abroger de lois? Il y a ici, à notre avis, une contradiction résultant d'amendements introduits dans le texte définitif au cours des débats, et qui nuit à la qualification des actes prévus.

Mais cette incertitude est unique et la qualification générale que nous avons adoptée n'en demeure pas moins ; **sauf les articles 6 et 7 de la loi du 17 août 1948, toutes les autres lois citées dans la première partie introduisent des décrets-lois.**

Mais alors, quel critère utilisons-nous pour faire cette distinction, car parmi les actes que nous qualifions décrets-lois, certains ne sont pas ratifiables et, par conséquent, ne sont pas convertibles en lois?

Le critère que nous pensons déterminant est double : il constitue, *a contrario*, une définition du décret-loi, et cette définition tient compte des faits récents.

« Pour qu'un décret pris sur habilitation, et pouvant abroger des lois, ne soit pas un décret-loi, il faut et il suffit que cette habilitation soit permanente ET qu'elle n'exige pas un dépôt aux fins de ratification (3). **»**

Car, si des actes sont autorisés pour un temps déterminé, même s'ils ne sont pas ratifiables, ils sont quand même plus proches du décret-loi que du décret simple ; **tandis que si leur durée n'est pas spécifiée et s'ils ne sont pas destinés à être transformés en lois, ils sont plus proches du décret simple que du décret-loi, et d'autant plus quand s'ajoute la remarque que nous avons faite sur leur pouvoir abrogatif de lois, destiné à disparaître avec les lois qu'ils menacent.**

---

(1) Délai fixé soit par une *date précise*, soit d'une *manière contingente* (pour les habilitations jurisprudentielles notamment), soit enfin, pour les décrets d'extension de lois métropolitaines à des territoires de la France d'Outre-Mer, le délai résultant de l'avènement de la *condition suspensive* qu'est l'existence nécessaire d'une loi métropolitaine.

(2) Voir ci-dessus, p. 71.

(3) Ce second terme du critère vise à recouvrir les actes autorisés par la loi du 15 avril 1954 qui ouvre au Gouvernement des possibilités d'action permanentes mais soumises au contrôle immédiat du Parlement, ce qui suffit à les éloigner de celles qui découlent du seul pouvoir réglementaire.

C'est ce qui nous amène à qualifier « décret-loi » tous les actes autorisés par la loi du 11 juillet 1953, bien que son article 5 fasse appel aux mêmes principes que l'article 6 de la loi de 1948.

Mais ce n'est pas tout que de déterminer leur nature juridique, il faut maintenant envisager à la suite de quel mécanisme un décret-lois et, à plus forte raison, un des décrets résultant de l'article 6 de la loi de 1948, vont pouvoir abroger des lois.

C'est à cette recherche que nous allons procéder en même temps qu'à l'étude du problème constitutionnel posé par les analyses que nous venons d'effectuer.

SECTION II

La constitutionnalité des deux techniques

Ce problème fut encore plus débattu que le précédent, supposé résolu par beaucoup d'auteurs.

Il peut, il est vrai, nous être répondu que c'est un problème éminemment vain, étant donné que si les effets d'une loi sont déclarés inconstitutionnels, la cause, cette loi, devra l'être en même temps. Or, que sert de déclarer la loi de 1948, par exemple, inconstitutionnelle, alors que le Comité constitutionnel n'a pas été saisi de ce problème avant la promulgation de la loi, ce qui est le seul moyen de la faire déclarer telle? Elle s'applique depuis cinq ans et elle continuera probablement à s'appliquer longtemps encore !

La solution de ce problème peut cependant avoir un intérêt dans l'avenir, soit pour faciliter la reprise de semblables procédures, soit pour tenter de dissuader les parlementaires de voter de telles lois sans avoir préalablement réformé la Constitution.

Nous allons rechercher la solution de ce problème en deux points consacrés aux décrets issus de l'article 6 de la loi de 1948 et aux décrets-lois.

§ 1. — Les textes issus de l'article 6 de la loi du 17 août 1948.

La thèse gouvernementale est ici le corollaire de celle qui portait sur la nature juridique des actes incriminés : la matière étant réglementaire par nature, l'intervention de décrets dans ce domaine qui leur est désormais propre, est absolument constitutionnelle.

Mais la Doctrine s'employa à faire ressortir les faiblesses et les dangers de cette thèse, cependant que, en sens opposé, le Conseil d'Etat la soutenait et en faisait ainsi une réalité dont il faut tenir compte.

Ce sont ces trois points : faiblesses, dangers et tentatives de justification, qui constitueront l'ossature de ce premier point.

A. — *Les faiblesses et la thèse officielle.*

Le principal reproche qui puisse être fait à cette théorie est d'être étrangère à notre Droit public contemporain.

Nulle part, dans la Jurisprudence, nous ne trouvons d'allusions à un domaine réservé au pouvoir réglementaire. La seule chose que fit le Conseil d'Etat fut de rechercher dans les décrets-lois révolutionnaires quelles mesures pouvaient être abrogées par des décrets et lesquelles nécessitaient des lois pour leur abrogation (nécessité d'une loi, C.E., 28 novembre 1875, « Elections de Maisons-Alfort », *D.P.* 1873.3.68 ; possibilité d'un décret : C.E., 30 juillet 1880, « Brousse et autres », *Rec.*, p. 705).

Dans l'affaire Brousse, le Commissaire du Gouvernement avait pu déclarer « qu'il est de principe, aux termes de la Jurisprudence, qu'une simple ordonnance ou un décret peuvent abroger les dispositions réglementaires d'une loi, celles qui sont du domaine du pouvoir administratif ».

Mais il ne faut rien en conclure d'autre, et ceci fut confirmé, le 22 février 1946, par l'arrêt Botton (*S.* 1946.3.56) : « considérant que l'ordonnance du 7 janvier 1944 a été prise par le Comité Français de Libération Nationale... dans l'exercice du pouvoir législatif... ; que dès lors, elle ne constitue pas un acte susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par la voie du recours pour excès de pouvoir... »

La Doctrine contemporaine confirme cela :

M. Auby affirme : « La Doctrine moderne (1) admet qu'il n'existe pas de domaine constitutionnel du règlement (2). »

M. Pinto le confirme : « Toute réserve d'un domaine réglementaire par nature exclurait dans cette mesure la suprématie de la loi (3). »

Tandis que M. de Laubadère clôt la discussion par un dilemme : ou bien cette théorie a pour effet de déterminer les matières où un règlement pourra intervenir spontanément sans avoir été précédé d'une loi qu'il soit chargé d'appliquer, mais aussi sans en enfreindre une (en somme, en extension de la théorie dite des règlements autonomes), mais alors on n'aura fait que codifier une coutume déjà établie, c'est-à-dire que l'on n'aura pas fait grand chose, ou bien elle signifie que la loi va être bannie de la réglementation de ces matières, et celles qui existent pourront être abrogées, et cette suppression du principe fondamental de la subordination du règlement à la loi est, dans notre Droit constitutionnel, « une transformation tellement révolutionnaire que l'on peut penser qu'il n'appartiendrait qu'au seul législateur constituant de la réaliser (4) ».

Mais il est évident que c'est la seconde proposition du dilemme qui est en fait réalisée.

Il est en plus dommage que cette théorie ne donne pas une autre impression, depuis la loi de 1953, que celle de servir de prétexte à des habilitations arbitraires et temporaires, ce qui fait dire à

---

(1) LAMPUÉ, note au *S.*, 1929.3.33, sous C.E., 27 décembre 1933 ; WALINE, 3e éd., 1945, p. 36, cités par M. AUBY.

(2) *L'inexistence des actes administratifs*, Ed. Pédone, Paris, 1951, p. 169.

(3) *Op. cit.*

(4) *Op. cit.* au *D.*, 1952.

M. Donnedieu de Vabres : « Plaisante nature que borne la durée d'un Gouvernement (1). »

Les reproches de caractère doctrinal ne sont pas les seuls qui peuvent être opposés à cette théorie, encore faudrait-il que les matières énumérées eussent toutes une place concevable dans la liste : c'est ainsi que M. Pinto (2) le conteste à propos des éléments de réglementation économique inclus aux alinéas 7 à 10 de l'article 7 de la loi de 1948, tandis qu'en sens opposé, M. Donnedieu de Vabres (3) se demande ce qui pourrait arriver, en admettant la théorie avancée, si le législateur avait oublié, dans son énumération, certaines matières réglementaires par nature?

De telles faiblesses juridiques grèvent évidemment la thèse officielle et elles sont difficilement contestables. Mais, répondra-t-on, en face de nécessités pratiques, des faiblesses juridiques peuvent être minimisées, car cette théorie n'en est encore qu'à ses balbutiements et il lui faudra s'élaborer, se sélectionner même.

Mais cette excuse se heurte, en plus de ces difficultés juridiques, à des difficultés pratiques qui résultent des dangers que recèle en elle-même la théorie des matières réglementaires.

B. — *Les dangers.*

Le premier, M. Liet-Veaux les signala : il estime que, pour éviter le décret-loi autoritaire, on est tombé dans la dictature du pouvoir réglementaire, car seules s'imposeront à lui les réserves posées par la loi de 1948, étant donné que celles qui sont prévues par la Déclaration des Droits ou le Préambule seront inopérantes ; le contrôle du Comité constitutionnel ne porte que sur les lois formelles et le Conseil d'Etat ne peut pas apprécier cette conformité car ce serait apprécier la constitutionnalité de la loi de 1948, ce qui lui est impossible. Mais ce n'est pas tout ce que redoute cet auteur (4) puisqu'il craint, à la suite de la qualification de « réglementaire » donnée à ces matières, une cascade de subdélégations qui étaient impossibles avec les décrets-lois considérés comme délégation de compétence ; enfin, une telle qualification se ramène pour le législateur à une abdication sans retour, alors que les décrets-lois avaient un terme.

Si la première de ces remarques est incontestablement judicieuse, la seconde nous paraît moins fondée, étant donnée la procédure absolument intangible qui entoure les actes autorisés par la loi. De plus, nous verrons plus loin la position prise par le Conseil d'Etat sur ce problème.

Quant à l'abdication sans retour, les faits eux-mêmes ont prouvé que cette crainte est sans fondement du fait que de nombreuses lois sont intervenues de nouveau dans ces matières, dont nous citerons et dont nous avons cité des exemples.

---

(1) « L'article 13 et les décrets-lois », *D.*, 1953.I.137.

(2) *Op. cit.*

(3) *Op. cit.* au *D.*, 1949.

(4) *Op. cit.* à la *Rev. adm.*, 1948.

Dans la même ligne, mais avec des arguments différents, se situe l'argumentation de M. Pinto (1) qui pense que la loi Reynaud « n'institue aucun contrôle, aucune garantie technique ».

C'est ici énoncer ce qui fut toujours reproché aux décrets-lois. Mais admettre entièrement cette critique est, à notre avis, faire bon marché de l'intervention du Conseil des ministres et surtout du Conseil d'Etat.

Et ceci n'est pas, pensons-nous, la moindre des différences existant avec les anciens décrets-lois.

Mais si ceci constitue l'essentiel des dangers décelés dans le texte même de l'habilitation, nous allons maintenant envisager ce qui pourrait, ou aurait pu, se produire grâce aux fondements sur lesquels repose la loi de 1948.

M. Malleville fait état d'une tentative du Gouvernement de M. Pinay, de pousser à fond le raisonnement ébauché à propos de la délimitation du domaine réglementaire (2) :

La loi de 1948 parut vite insuffisante, nous l'avons dit, et M. Pinay songea à la faire suivre d'une **délimitation du domaine, non plus réglementaire, mais législatif**.

Le gros intérêt de cette réforme était que, par son adoption, la compétence de l'exécutif devenait résiduelle, c'est-à-dire applicable à tout ce qui n'était pas réservé à la loi. Le législateur n'aurait cependant pas perdu la possibilité de statuer dans ce domaine, mais il devait, pour pouvoir le faire, manifester son intention de reprendre au Gouvernement la matière considérée par un vote préalable et distinct.

Le Conseil d'Etat, sollicité pour avis, en émit un nettement défavorable : le Parlement, en effet, ne saurait être limité, de quelque façon que ce soit dans sa compétence, par une disposition autre que constitutionnelle.

De plus, ce vote restreint le droit d'initiative des députés et en arrive à créer, par la procédure particulière qui est instaurée, une deuxième catégorie de lois que M. Malleville qualifie d' « anormales » : cette conception se ramenait, en somme, à un retour au « droit colonial du Second Empire » tel qu'il résultait du S.C. du 3 mai 1854.

Cette tentative est cependant symptomatique de l'évolution des demandes de l'exécutif : d'abord timides, elles en arrivent à essayer de cantonner le législatif dans un domaine, réservé certes. mais par là même limité.

Et rien ne prouve que cette tentative, qui, au fond, n'a même pas échoué puisqu'à la suite du refus du Conseil, le projet fut abandonné, ne réussira pas un jour si elle est favorisée par des circonstances extérieures ; et ce serait bien plus grave que les délégations antérieures à la guerre.

---

(1) *Op. cit.*

(2) *Op. cit* au *D.*, 1953.

Mais, avant d'en arriver là, il est un stade intermédiaire qui pourrait bien être atteint, et assez facilement peut-être : **la recherche systématique de « précédents »** peut tenter un Gouvernement, fort de cette qualification nouvelle de matières réglementaires par nature ; pourquoi ne se fonderait-il pas sur la possibilité qui lui fut donnée, à telle ou telle époque, de réglementer telle ou telle matière, pour exciper de la nature de celle-ci?

Quand on songe aux répétitions renfermées dans les lois d'habilitation, tant douanières qu'économiques, entre 1920 et 1940, on en arrive à constater que certains points de ces matières ont été plus souvent réglés par le Gouvernement que par le Parlement. Alors, au fond, n'est-il pas tentant pour l'exécutif de dire que **le critère tant recherché, à la fois par la Doctrine, par la Jurisprudence et par le Parlement, pour classer les matières réglementaires, réside tout simplement dans l'usage**?

Et, pour sortir du domaine douanier, déjà en partie « adopté » par le Gouvernement depuis le 8 décembre 1948, « adoption » confirmée par la loi du 15 avril 1954, faut-il rappeler qu'il y eut des décisions réglementaires budgétaires et même pénales, les premières sur habilitation formelle pendant les deux guerres et les secondes formellement reconnues, par la Jurisprudence civile surtout, entre les deux guerres (p. ex., Cass. Crim., 22 février 1939, « Aubert, Gruneberg », *S.* 1940.1.1, à propos de l'établissement de la peine de mort pour les faits d'espionnage, prévue par le D.-L. du 17 juin 1938), et également par le Conseil d'Etat (le 13 mars 1937, « Association des propriétaires de Montrouge », *S.* 1937.3.60)?

Ceci est, à notre avis, le danger le plus grand parce que le plus immédiat. Il ne faut pas oublier que l'édiction de peines n'est réservée à la loi que par la tradition constitutionnelle française, c'est-à-dire, précise M. Mignon (1), « la conception démocratique du pouvoir : l'établissement des impôts, l'édiction des peines, la qualification des infractions, la réglementation des libertés, l'organisation judiciaire. Mais c'est là une coutume constitutionnelle qui n'a ni la précision, ni la stabilité du texte écrit : juridiquement, elle admet toute exception, comme la naissance d'une coutume contraire. »

Mais, l'usage n'est-il pas déjà un des éléments de la coutume?

C. — *Réalité de cette théorie.*

Ainsi cette nouvelle théorie des matières réglementaires par nature comporte-t-elle des faiblesses considérables, ce qui amène une partie de la Doctrine à la repousser, et des dangers certains ; tout ceci est très grave. Mais elle a cependant une qualité irréfutable : c'est celle d'exister.

Faut-il tout d'abord rappeler qu'**elle était apparue dans l'esprit des Constituants**, ce qui est tout de même d'un certain poids (2)?

---

(1) « Une création continue du Droit public français : le pouvoir réglementaire de l'exécutif », *Rev. adm.*, mars-avril 1950, p. 144.

(2) Voir ci-dessus, p. 59, p. 60.

En outre, en dehors de MM. Maspetiol et Malleville qui la soutiennent, il faut reconnaître que le Conseil d'Etat les accompagne maintenant, et à tel point que nous avons déjà pu nous demander dans quelle mesure cette théorie n'était pas sa création pure et simple.

L'avis du 6 février 1953 la confirme :

« Considérant, d'autre part, que le législateur peut, en principe, déterminer souverainement la compétence du pouvoir réglementaire, qu'il peut à cette fin décider que certaines matières relevant de la compétence du pouvoir législatif entreront dans la compétence du pouvoir réglementaire, que les décrets pris en ces matières peuvent modifier..., etc. »

Il est vrai, peut-on objecter, que dans tout ceci il n'est question que de « matières réglementaires » et non de « matières réglementaires par nature ». Nous répondrons alors par une note du 4 décembre 1951, relative à un projet de décret : le Conseil répond : « Même avant l'intervention de la loi du 17 août 1948, une telle matière était réglementaire par nature ; elle doit être traitée par décrets simples... »

Donc, le mot est dit.

Maintenant, que certains auteurs pensent que « cette nature n'est au fond que la volonté du législateur » (1), c'est leur droit et c'est même, croyons-nous, leur devoir, mais l'important, ici, est la caution donnée par le Conseil à cette théorie, **caution qui ressemble fort à une signature**.

* * *

Il nous reste à dire un mot du mécanisme au bout duquel des lois peuvent être abrogées par décret.

Nous nous trouvons, ainsi qu'avant la dernière guerre, en face de plusieurs théories dont, à notre avis, émergent seules celle de MM. Berthélemy et Rivero (2) qui explique ce phénomène par la suspension du principe de la hiérarchie des actes juridiques dans les rapports de la loi et du décret, et celle de MM. Rolland et Mignon qui fait appel à la notion de délégalisation de la loi ne prenant effet que lorsque le Gouvernement décide de porter atteinte à une loi précise (cette dernière précision fut apportée pour répondre à la critique déclarant qu'avec cette théorie un même acte pouvait être, en même temps, loi pour les administrés et décret pour le Gouvernement) ; la loi une fois délégalisée pouvait être abrogée par décret.

La première a pour qualité sa simplicité, mais le Gouvernement et le Conseil d'Etat semblent lui avoir préféré la seconde : ne peut-on pas déduire de la lecture même du texte habilitant que puisqu'une matière est « délégalisée » les règles qui la gouvernaient subissent le même sort? et M. Donnedieu de Vabres, conseiller

---

(1) J. Donnedieu de Vabres, *op. cit.* au *D.*, 1953.

(2) Voir ci-dessus, p. 27.

d'Etat, prend ce parti en ces termes (1) : « La loi d'habilitation était, sous la Troisième République, une loi de déclassement... Or, cette analyse qui justifiait les décrets-lois de la Troisième République peut tout aussi bien justifier ceux de la Quatrième. »

M. de Laubadère (2) partage aussi cette opinion sur le mécanisme, dont la meilleure expression est donnée par celui qui paracheva son analyse, M. Mignon : « La volonté du Gouvernement de modifier une loi s'analyse comme l'acte-condition d'application, à tout ou partie de cette loi, de la délégalisation (3). »

M. Pinto, par contre, est d'un avis opposé : bien qu'il reconnaisse que la théorie de la délégalisation exprime avec précision ce qui paraît se passer, il estime que l'on ne peut la retenir car « le Parlement peut tout faire, sauf transmuter une loi en décret » (4).

Il semble bien pourtant qu'il y ait cette volonté de la part du législateur qui est malgré tout, en fait, tout puissant.

Mais les auteurs qui sont hostiles à cette théorie ne sont même pas d'accord entre eux dans les reproches qu'ils lui font puisque M. Chapus déclare qu'elle ne rend pas compte de la réalité, et il motive sa préférence pour la théorie de MM. Berthélemy et Rivero de ce qu' « elle ne procède pas d'une interprétation de la volonté, mais de la constatation d'un fait dont elle donne la traduction juridique » (5). Il demande : « Qu'est-ce qu'une loi délégalisée? » Peit-on lui demander, à notre tour, ce qu'est une loi menacée d'abrogation par décret? Il estime d'autre part qu'en admettant la délégalisation conditionnelle, on reconnaît que le Gouvernement a reçu compétence pour délégaliser lui-même, donc que l'on est en face d'une délégation de compétence, donc que l'article 13..., etc. Mais alors, si M. X... dit à M. Y... : « Je vous institue mon héritier à la place de M. Z... si vous vous mariez avant tel âge », il faudrait, à en croire M. Chapus, considérer que M. Y... a reçu compétence pour déshériter M. Z... à son profit?

Aussi, puisque la théorie de la délégalisation a l'avantage de se rapprocher le plus près de la pensée des auteurs de l'article 6 de la loi du 17 août 1948, lui accordons-nous nos préférences, pensant que celle de MM. Berthélemy et Rivero n'explique pas mieux ce qui se passe dans les faits.

Enfin, la critique la plus pertinente qui lui ait été faite, celle qui lui reproche d'être insoutenable quand les lois « délégalisées » ne sont pas suffisamment précisées, tombe ici, car, les matières l'étant, il peut en être déduit les lois qui sont atteintes par cette « *capitis deminutio* » conditionnelle.

Du fait même qu'est acceptée cette théorie, de même d'ailleurs que l'autre, est résolue la question de la constitutionnalité puisqu'il

---

(1) *Op. cit.* au *D.*, 1949.

(2) *Op. cit.*

(3) *Op. cit.*

(4) *Op. cit.*

(5) *Op. cit.*, p. 996.

ne s'agit en aucune façon de délégation de pouvoir législatif, mais bien plutôt de délégation de matières.

* * *

Nous avons donc vu que le Conseil d'Etat soutient directement, par les avis du 4 décembre 1951 et du 6 février 1953, la théorie des matières réglementaires, et indirectement, par le contre-coup de celle-ci, la théorie de la délégalisation.

Ce fait suffit, à notre avis, pour leur donner une réalité dont il faut tenir compte, car nous ne devons pas oublier que le droit administratif est en grande partie issu de la jurisprudence du Conseil.

Nous pensons donc que, sans perdre le droit de critiquer, il est impossible de n'en pas subir l'effet et de ne point se rappeler que, seul, le Conseil détient le droit de sanction. C'est en partant d'un même point de vue que M. Mignon a pu écrire :

« Certains auteurs affirment l'immutabilité de ce domaine (législatif), non en fonction de la lettre constitutionnelle, mais en conséquence d'une conception abstraite du pouvoir législatif. Mais, qu'il s'agisse de l'identification de la loi avec la règle générale selon Rousseau, soit avec la règle de droit selon Laband et Jellineck ; que l'on s'attache à la conception normativiste de Kelsen ou organiciste de l'Ecole française ; que l'on distingue avec la conception dualiste la loi matérielle de la loi formelle, on est en présence de vues doctrinales qui supportent des critiques de théorie et s'avèrent incompatibles avec le droit positif ou coutumier français.

» Le Droit est une traduction immédiate de la réalité de la vie : toute systématisation qui n'englobe pas la complexité des faits est insuffisante (1). »

Mais il nous faut maintenant envisager la constitutionnalité des Décrets-lois eux-mêmes, qui sont apparus, nous l'avons vu, en très grand nombre depuis la Libération.

§ 2. — Les décrets-lois.

Nous avons distingué quatre catégories d'habilitations aboutissant à des décrets-lois. Mais pour l'une, la question de la constitutionnalité ne se pose pas puisqu'elle a directement la Constitution à sa base. De même pour celle qui est issue de la jurisprudence du Conseil d'Etat : puisque celui-ci déclare de tels actes légaux, nous serions mal venus à dire le contraire. Il ne restera donc à examiner que les habilitations parlementaires et gouvernementales.

A. — *Les décrets-lois pris sur habilitation parlementaire.*

Allons-nous pouvoir leur appliquer la théorie de la délégalisation, puisque c'est celle que nous avons choisie, et démontrer ainsi la constitutionnalité du procédé? Car, étant donné que le mot « décret-

(1) *Op. cit.*

loi » n'est pas inclus dans la prohibition formulée par l'article 13 de la Constitution, si nous pouvons démontrer qu'ils sont le résultat d'une délégalisation et non pas d'une délégation de pouvoir législatif, nous prouverons par là même leur constitutionnalité.

Nous avons vu que pour que l'on puisse considérer qu'il y a délégalisation, il faut qu'il y ait suffisamment de précision dans la désignation des lois ainsi atteintes, et nous pensons que cette nécessité de précision se retrouve dans la théorie de MM. Berthélemy et Rivero, car il ne peut être question de suspendre d'une manière générale la hiérarchie entre les lois et les décrets.

Or, quelques-unes des lois que nous avons citées ont bien limité le champ d'action du Gouvernement et, partant, les lois qui étaient visées, mais elles sont rares.

Pour la période ouverte par la loi du 12 décembre 1945 et close par celle du 14 août 1954, nous avons pu déceler seulement dix lois de ce type. Ce sont :

— **la loi du 24 septembre 1948** ;
— **la loi du 31 janvier 1950** (relative à des annulations et virements de crédits militaires) ;
— **la loi du 30 novembre 1950** (relative au service militaire) ;
— **la loi du 8 janvier 1951** (ayant le même objet que celle du 31 janvier 1950 et portant économies) ;
— **la loi du 14 avril 1952** (portant économies et simplification), sauf son article 73 ;
— **la loi du 11 juillet 1953**, sauf les articles 6 et 11 ;
— **la loi du 31 décembre 1953** (n° 53.1316), dans son article relatif à la taxe à la production textile ;
— **la loi du 10 avril 1954** (portant réforme fiscale ;
— **la loi du 14 août 1954** ;
— **la loi du 27 mai 1955** relative à certaines taxes.

Mais pour les vingt et un autres textes habilitants, il est impossible de trouver de semblables précisions. Certes, nous ne sommes plus en présence de formules du type « en vue de sauver le Franc » mais nous ne pensons pas que la seule désignation des « crédits de 19... (dépenses civiles) » puisse être suffisante, de même que l'apparition répétée du mot « notamment » dans la loi du 2 avril 1955.

Donc, s'il n'y a pas précision, la théorie de la délégalisation n'est pas soutenable, pas plus, à notre avis, que celle de MM. Berthélemy et Rivero.

Mais alors, que reste-t-il? la théorie de la délégation du pouvoir législatif? Nous avons démontré qu'un décret-loi n'est pas une loi.

Il s'agit d'une délégation de compétence : le Parlement a reçu, par l'article 16 de la Constitution, compétence pour voter le budget, il la délègue quand il autorise le Gouvernement à modifier le budget ; il viole alors, non pas l'article 13, mais l'article 16 de la Constitution.

Et il viole ce même article encore plus effrontément quand il autorise le règlement par décret de ce qui devait faire l'objet d'une loi. Et si l'on se rappelle en plus qu'il n'y a même pas dans ce texte

du 2 avril 1955 une obligation de ratification expresse, on peut se demander pourquoi le Parlement consacre tant de temps à procéder à des révisions de la Constitution, alors qu'il est si facile de la transgresser. Il est vrai que la tentative faite par l'article 8 de la loi du 6 août 1955 de transposer sur le plan de l'avis conforme des commissions la procédure parlementaire comporte de sérieuses garanties, le Parlement étant appelé à arbitrer finalement s'il y a conflit entre le Gouvernement et les commissions. Mais, sur le plan de la théorie juridique, l'inconstitutionnalité du procédé reste évidente.

Tandis que lorsque, par l'article 5 de la loi du 17 août 1948, il autorise le Gouvernement à modifier les lois fiscales, il délègue sa compétence fiscale, mais comme elle ne lui a pas été attribuée par la Constitution, une telle délégation n'est pas inconstitutionnelle.

Donc, pour nous résumer, **un décret-loi sera constitutionnel s'il est le résultat d'une délégalisation ou d'une délégation de compétence qui ne soit pas attribuée au Parlement par la Constitution.**

Dans le cas contraire, il y a apparition d'une coutume *contra legem* qui viole la Constitution.

Les deux éléments de la coutume sont incontestablement réunis : l'usage et l'*opinio juris.*

Or, d'après M. Prélot, l'article 13 proclame une vérité éternelle : un organe constitué ne peut se dessaisir de sa fonction (1).

Les faits prouvent le contraire, pas dans le cas de l'article 13, il est vrai, mais bien dans celui de l'article 16.

Nous sommes donc obligés de conclure à l'inconstitutionnalité de toutes les lois d'habilitation budgétaire dans la mesure où elles n'ont pas délimité précisément le champ d'intervention du Gouvernement, et à celle du I, *a) bis*, de la loi du 2 avril 1955. Mais c'est malheureusement tout ce que nous pouvons faire, car le Comité constitutionnel ne peut intervenir que dans le délai de promulgation de la loi. Nos conclusions ne pourraient donc être utiles que pour l'avenir si la coutume que nous avons décelée ne rendait tout à fait improbable l'éventualité d'une telle procédure.

Il nous reste maintenant à étudier les cas des auto-habilitations gouvernementales.

B. — *La constitutionnalité des auto-habilitations.*

Ici, il n'y a pas de problème, puisque le Gouvernement ne peut avoir, en aucune façon, le droit de délégaliser lui-même une loi, pas plus qu'il ne peut s'approprier une compétence parlementaire.

On peut évidemment répondre que, du moment que le Parlement n'est pas intervenu, c'est qu'il n'est pas hostile à ce procédé, mais il n'en reste pas moins qu'il peut être dangereux de considérer qu'une absence de réaction équivaut toujours à une acceptation.

---

(1) *Précis de Droit constitutionnel*, 1948, n° 347, p. 448.

Il est difficilement pensable qu'un Gouvernement puisse décider par décret qu'il aura, dans certaines circonstances, le pouvoir d'abroger des lois formelles. Et pourtant, nous avons cité de tels exemples. Il est permis de se demander quelle aurait été l'attitude du Conseil d'Etat devant un recours présenté contre une mesure d'application du chapitre de ce code des douanes qui concerne les pouvoirs du Gouvernement. Car l'habilitation conférée par la loi de 1948 ne contenait, à coup sûr, pas cette rubrique.

Il est vrai qu'il pourra toujours être plaidé que le projet de code ayant été soumis à l'examen du Parlement, il en a eu officiellement connaissance, bien qu'il n'ait pas pris position dessus.

Il n'empêche que nous ne trouvons pas ici, comme devant les habilitations parlementaires, un mur devant nous, car un décret est toujours attaquable juridictionnellement, et c'est une consolation que de penser que, même si les chances d'aboutir sont minimes, elles peuvent cependant être tentées sans que l'on se heurte à une fin de non recevoir.

* * *

CONCLUSION DU CHAPITRE

Nous avons admis, au cours de ce chapitre, que certains des décrets-lois que nous avons rencontrés étaient constitutionnels dans la mesure où ils n'étaient pas le résultat de la délégation d'une compétence reconnue par la Constitution au seul législateur.

Mais alors, pourra-t-il être demandé, à quoi sert l'article 13 de la Constitution, si les décrets-lois sont licites?

Nous ne voyons pas quel autre sens il pourrait avoir que le sens littéral que tout Français peut découvrir sans peine : il interdit la répétition de ce qui s'est passé avec la loi du 10 juillet 1940 : l'abdication totale du pouvoir législatif entre les mains d'un gouvernement et, à plus forte raison, d'un homme.

Mais, sur le plan des décrets-lois, il est absolument inopérant.

Le Conseil d'Etat le remarque bien, puisqu'il fonde les limitations à apporter à la redistribution des matières entre l'exécutif et le législatif, non sur cet article 13, mais sur l'article 3 qui donne au Parlement l'exercice de la souveraineté nationale (1).

M. Pinto va plus loin : il estime que l'article 13 est plus politique que juridique (2), qu'il n'inflige qu'une condamnation sentimentale, qu'il n'est qu'une formule destinée à faire illusion.

M. Donnedieu de Vabres, de même (3), y voit « une de ces for-

(1) Avis du 6 février 1953, précité.

(2) *Op. cit.* à la *R.D.P.*, 1948.

(3) *Op. cit* au *D.*, 1949.

mules faites pour l'opinion, non pour la pratique, qui valent par l'éclat de leurs mots, non par la densité de leur substance ».

Nous n'approuverons pas, par respect pour le Constituant.

Le Conseil d'Etat, cependant, voulait préserver les intentions des Constituants, non équivoques à propos des décrets-lois, d'une incompréhension totale, après l'aveu de l'impuissance de l'article 13, aveu savamment voilé ; comme, d'autre part, l'article 3 ne posait que de grands principe, il déclara sans détours que les extensions de compétence ne pouvaient atteindre les matières réservées à la loi par la Constitution, tout en convenant encore que le législateur pouvait « se borner à poser les règles essentielles en laissant au Gouvernement le soin de les compléter (1) ».

Ceci confirme encore l'inconstitutionnalité des décrets-lois relatifs à ces matières, que nous venons de relever, tandis que la restriction apportée par le Conseil à son interdit corrobore de son côté notre décision de considérer de tels actes comme constitutionnels dès que l'on peut faire jouer l'hypothèse de la délégalisation, c'est-à-dire dès que des précisions peuvent être trouvées dans la loi d'habilitation, ce que dit le Conseil d'Etat.

Mais il serait temps que nous dressions une **liste de ces matières où une délégation de compétence est interdite** ; au fil de la Constitution, en font partie :

— l'exercice de l'électorat ; la durée des pouvoirs des Assemblées et leur régime juridique en général (art. 4 et 6) ;
— la déclaration de guerre (art. 7) ;
— le vote et le mode de présentation du budget (art. 16) ;
— l'amnistie (art. 19) ;
— Le Statut du Conseil économique (art. 25) ;
— l'autorisation de ratifier certains traités (art. 27) ;
— l'organisation de la Haute-Cour (art. 59) ;
— certaines questions relatives à l'Union Française (art. 69, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80) ;
— le Statut de la Magistrature (art. 83 et 84) ;
— l'organisation des collectivités locales (art. 86 et 89).

Nous nous sommes demandé s'il fallait ajouter à cette liste les matières législatives d'après le Préambule et la Déclaration des Droits de 1789, c'est-à-dire, pour le premier, l'exercice du droit de grève et, pour la seconde, le statut des libertés publiques.

Mais la Jurisprudence Dehaene d'une part, le texte de l'article 7 de la loi du 11 juillet 1953 d'autre part, nous ont amené à conclure que le Conseil d'Etat, par celle-là, le Parlement par celui-ci, ne leur accordent pas une valeur constitutionnelle : ne relevons-nous pas, en effet, que, dans ce dernier cas, le législateur a estimé que le Gouvernement ne pourrait pas porter « atteinte aux matières réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle républicaine, dont les prin-

(3) Avis du 6 février 1953, précité.

cipes ont été affirmés dans le Préambule de la Constitution, ni à la protection des biens et des libertés publiques » ?

Ces trois catégories de limites sont, certes, sur le même plan, mais nettement différenciées et indiquées comme ne découlant pas les unes des autres. Ceci est redoutable d'ailleurs et pose des prémisses dont les conséquences risquent d'être lourdes un jour, car la porte est ainsi ouverte à des habilitations dangereuses pour les biens et les libertés publiques et qui, pourtant, sont constitutionnalisées par avance, par cette simple phrase.

Il faut d'autre part remarquer que le Conseil, dans cet avis du 6 février, fait entrer formellement dans la légalité le système des loi-cadres, quand il reconnaît au législateur la possibilité de poser seulement les règles essentielles d'une réglementation exécutive dans les matières constitutionnellement réservées à la loi.

Ceci constitue d'ailleurs encore une occasion de **déclarer constitutionnels les décrets-lois**, car quelle est la différence entre une loi d'habilitation et une loi-cadre ?

Juridiquement, il n'y en a aucune, dès lors que l'une et l'autre autorisent des modifications de lois par des décrets, et ceci d'une manière temporaire. Il y en a une, par contre, avec la technique prévue par les articles 6 et 7 de la loi du 17 août 1948, puisque celle-ci aboutit à une habilitation permanente ; et c'est cette différence qui permet du reste au Conseil d'Etat de ne pas se trouver en contradiction avec lui-même, puisqu'il affirme successivement que le législateur ne peut étendre la compétence du pouvoir réglementaire aux matières réservées à la loi et que ce même législateur peut se borner à poser les règles essentielles dans ces matières.

On ne peut, en tout cas, que se féliciter de cette prise de position au sujet des lois-cadres qui, avec la procédure de l'assentiment tacite, pourraient constituer la vraie solution au problème des décrets-lois.

* * *

Nous avons donc différencié **deux catégories** d'actes juridiques parmi ceux qui ont été pris sur habilitation depuis la Libération : décrets-lois et décrets issus de la loi Reynaud.

Nous avons, d'autre part, découvert que **certains de ces actes étaient constitutionnels alors que d'autres ne l'étaient pas.**

Mais ces deux distinctions ne sont pas superposables (1) :

Il est apparu, depuis dix ans, des décrets-lois semblables à ceux d'avant la guerre, et des actes du type autorisé par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 ; **le critère est constitué par la permanence**

(1) Comment s'étonner d'une telle complexité quand on songe que le décret-loi non ratifié, l'habilitation une fois expirée, est un acte administratif, seulement modifiable par un acte législatif, mais restant cependant soumis à un contrôle de la légalité comme les actes administratifs !

des pouvoirs accordés et l'absence d'allusion à un dépôt aux fins de ratification.

La limite de la constitutionnalité consiste, quant à elle, en la qualité des matières ou des compétences qui sont déléguées par le Parlement. **Si celui-ci les tenait de la Constitution et si la technique de la délégalisation n'a pas été employée, il a violé la Constitution.**

Mais, cette accusation formulée, nous sommes absolument convaincu d'être semblable à cette voix qui criait dans le désert...

CHAPITRE III

LES PROBLÈMES CONTENTIEUX

Nous pourrions reprendre, à propos du problème que nous abordons maintenant, ce que nous avions dit au début du chapitre précédent au sujet de l'absence d'éléments d'étude devant laquelle nous nous trouvons.

En effet, les lois de 1948, 1953, 1954 et 1955 sont trop récentes pour que les pourvois qui ont pu être introduits devant le Conseil d'Etat aient été jugés en nombre suffisant pour dessiner les contours certains d'une jurisprudence certaine.

Cependant, nous serons aidés par deux principes conducteurs, complémentaires d'ailleurs :

Le premier, c'est que les deux sortes d'actes que nous venons de déceler sont, avant tout, des actes administratifs et cela par leur origine même, et que, par conséquent, en vertu de l'article 32, deuxième proposition de l'ordonnance du 31 juillet 1945 : « le Conseil d'Etat (1) statue souverainement sur les recours en annulation pour excès de pouvoir formés contre les actes des diverses autorités administratives », ils seront tous soumis à son examen.

Le second est qu'en face de ces actes, le Conseil paraît disposé à maintenir l'attitude qu'il avait adoptée et définie, avant la guerre, à propos des décrets-lois.

Ces remarques vont donc nous guider à travers tout ce chapitre que nous diviserons en deux sections consacrées respectivement à la recevabilité des recours et aux chefs d'annulation que pourra retenir le Conseil dans son action.

SECTION I

Recevabilité

Cette question va se poser à deux points de vue différents selon que l'on envisage les décrets du type prévu par l'article 6 de la loi de 1948 ou les décrets-lois, car certains de ces derniers sont ratifiables alors que les premiers subsistent intangibles jusqu'à leur abrogation.

Il en résulte que l'aspect contentieux de ces deux catégories d'actes ne pourra être semblable que tant que les décrets-lois

(1) *J.O.*, 1er août 1945, p. 4770.

n'auront pas été ratifiés, car c'est pendant cette seule période qu'ils seront tous deux des actes administratifs. Mais dès que le débat de ratification se sera déroulé, ils devront être étudiés séparément.

Ce sont ces deux stades qui feront l'objet des deux paragraphes de cette section.

§ 1. — Les décrets prévus par la loi de 1948, les décrets-lois non ratifiables et les décrets-lois jusqu'à leur ratification, si elle a été prévue.

A. — *Les décrets prévus par la loi de* 1948.

Etant donné que le Conseil d'Etat a donné sa caution à la thèorie des matières réglementaires par nature qui l'amène à ne pas faire de différence entre les décrets ordinaires et les actes intervenant dans ces matières, il est évident que la question de la recevabilité ne se pose pas plus qu'elle ne se pose pour un décret ordinaire : un recours contre un tel acte sera possible dans les mêmes conditions que contre un décret simple.

Il en est une preuve dans l'arrêt Gicquel (1) qui, par le fait même que la requête fut rejetée après examen, prouve bien que les recours contre de tels actes sont absolument recevables.

B. — *Les décrets-lois non ratifiables.*

Cette catégorie de décrets-lois est nouvelle et va nous amener à ne pouvoir formuler que des affirmations issues d'un raisonnement et non d'une constatation.

Il est vrai que, pour certains d'entre eux, nous possédons une précision : en effet, les décrets issus de l'article 5 de la loi du 11 juillet 1953 étant estimés intervenir dans des matières réglementaires, le Conseil d'Etat ne pourra que leur appliquer sa théorie, et d'autant plus que ce qui les rend à nos yeux décrets-lois résulte d'une intervention parlementaire que le Conseil d'Etat voudra sans doute ignorer.

Donc, pour ceux-ci, la recevabilité ne fait aucun doute.

Pour d'autres, les décrets-lois applicables aux territoires d'outre-mer, nous possédons deux avis qui concluent à leur recevabilité et des arrêts prouvant cette recevabilité (2).

Par contre, pour tous les autres, nous ne pouvons que dire qu'il n'y a absolument aucune raison pour que le Conseil d'Etat refuse de les examiner.

---

(1) C.E., 10 février 1950, *Rec.*, p. 100, concl. CHÉNOT ; *S.*, 1951.3.54, note P. de F.-R.

(2) Avis du 13 août 1947, pour les territoires d'outre-mer et du 13 mai 1948 pour les décrets homologuant les décisions de l'Assemblée Algérienne. — Et : C.E., 4 février 1949, « Chambre Syndicale des Agents généraux d'assurances de la Martinique », *Rec.*, p. 49 ; C.E., 4 avril 1952, « Syndicat régional des Quotidiens d'Algérie » et autres, *Rec.*, p. 210.

Ce serait, en tout cas, contraire à l'esprit d'une décision datée du 28 mai 1948 et portant sur un des décrets pris en application de la loi du 12 décembre 1945 (1) :

« Considérant que la loi du 12 décembre 1945 et les textes subséquents ont prévu qu'à titre exceptionnel, les crédits ouverts au titre de l'exercice 1946 feraient l'objet d'une révision de la part des rapporteurs particuliers de la Commission des Finances de l'Assemblée... et que, notamment, les réductions acceptées par les ministres donneraient lieu à des modifications du montant de ces crédits par décrets pris en Conseil des ministres ;

» Considérant que cette disposition n'a pas eu pour effet de conférer aux mesures de compressions budgétaires réalisées par décret le caractère d'actes législatifs ; que, par suite, le ministre de l'Economie nationale n'est pas fondé à soutenir que les décisions attaquées, prises en exécution de ces mesures de compressions, ne sont pas susceptibles d'être déférées au Conseil d'Etat statuant au contentieux. »

Comme les décrets de blocage de 1946 sont semblables à d'autres décrets qui intervinrent postérieurement, cette jurisprudence doit faire autorité en la matière.

C. — *Décrets-lois ratifiables, jusqu'à leur ratification.*

Une décision du Conseil d'Etat, datée du 7 mars 1947 (2), vient établir que le Conseil maintient sa jurisprudence antérieure à la guerre, qui considère que de tels actes sont essentiellement des actes administratifs ; voici les termes mêmes de l'arrêt :

« Considérant que l'absence de ratification du décret... ne saurait avoir d'autre effet que de conserver audit décret jusqu'à sa ratification la valeur d'un acte administratif. »

Il est vrai que l'on pourra nous objecter que cette jurisprudence s'applique à un décret du 1er juin 1940 et que ce n'est plus de décrets de cette époque que nous nous occupons.

Mais nous pensons avoir suffisamment démontré leur identité complète pour que l'on puisse considérer comme applicables aux uns une jurisprudence appliquée aux autres.

Nous trouvons donc une sorte d'uniformité dans les solutions données par le Conseil d'Etat au problème de la recevabilité des recours formés contre des décrets du type autorisé par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 ou contre des décrets-lois, tant qu'une ratification n'a pas été prononcée.

Ceci est d'ailleurs absolument normal puisque de tels actes sont avant tout des règlements, des textes pris par le Gouvernement, et qui, par conséquent, ne peuvent en aucun cas avoir le caractère de loi qui serait seul capable de rendre irrecevable un recours devant le Conseil d'Etat et qui, avant la guerre, ne se trouvait réalisé qu'après ratification parlementaire.

---

(1) Arrêt Flé, *Rec.*, p. 236.

(2) Arrêt « Société Entreprise Jaulard et Cie », *Rec.*, p. 103.

La jurisprudence judiciaire confirme d'ailleurs ceci ; le décret-loi « demeure un acte du pouvoir exécutif jusqu'à sa ratification... bien que le décret ait été déposé sur le bureau du Parlement... (1) ».

Nous allons examiner maintenant ce qui va se passer quand cette éventualité sera réalisée.

§ 2. — Le recours contre un décret ratifié.

Nous allons commencer l'étude de ce point par un cas hybride : celui constitué par un recours introduit avant que la ratification n'ait été prononcée, mais qui n'est jugé qu'alors que celle-ci est intervenue.

L'arrêt le plus récent que nous possédions sur la matière a été émis le 6 février 1935 (2), qui, très bref, écarte le recours, « considérant que, depuis l'introduction du pourvoi, le décret a été ratifié... ; qu'il suit de là que la légalité de ce dernier n'est aujourd'hui plus susceptible d'être discutée par la voie contentieuse ».

Ici aussi, décision parfaitement logique : le décret étant, au terme de la jurisprudence classique, devenu loi, il n'appartient pas au Conseil de l'examiner.

C'est pourquoi nous l'appliquerons sans crainte aux cas qui pourraient dès maintenant se manifester, dès l'instant que nous pourrons démontrer que, pour le Conseil, un décret ratifié est transformé en loi : c'est ce point que nous allons rechercher maintenant.

Là encore, se rencontre un arrêt tranchant formellement la question.

Le décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, devait, suivant les prescriptions de l'article 5, § 2, de la loi du 17 août 1948, être annexé au projet de loi de Finances de 1949. Ce qui fut fait. Et ce décret parut au *Journal officiel* du 1er janvier 1949 en même temps que cette loi, datée du 31 décembre 1948. Or, celle-ci comportait un article 15, alinéa 1, qui était ainsi conçu :

« Les dispositions du Code général des Impôts, annexé au décret du 9 décembre 1948, se substituent à celles des codes actuellement en vigueur, dans la mesure où elles ne sont pas contraires aux dispositions du décret portant réforme fiscale, appelées à entrer en application à la date du 1er janvier 1949. »

Par la suite, un recours fut introduit contre deux articles du décret en question et fut jugé par le Conseil d'Etat le 9 mars 1951 (3). Le Conseil rejeta le recours en ces termes :

« Considérant que, sans qu'il y ait lieu de rechercher si le sieur Guiolet justifie... d'un intérêt direct et personnel de nature à lui donner qualité pour demander l'annulation pour excès de pouvoir

---

(1) Lyon, 9 mars 1951, *D.*, 1951.408 ; Nancy, 5 juin 1951, *D.*, 1951.538 . Trib. Corr. de Saint-Etienne, 21 novembre 1950, *D.*, 1951.53.

(2) « Syndicat du Commerce des Vins de liqueur », *Rec.*, p. 159.

(3) « Guiolet », *D.*, 1951.2.474, note QUERMONNE.

des articles 211 et 212 du décret n° 48.1986 du 9 décembre 1948, et notamment des débats auxquels cette loi a donné lieu devant l'Assemblée Nationale, que l'article 15 de ladite loi a conféré valeur législative à l'ensemble des dispositions du décret sus-indiqué, que, par suite, la requête du sieur Guiolet est, en tout état de cause, irrecevable. »

Donc, le Conseil d'Etat assimile le texte de l'article 15 de cette loi à une ratification, et nous ne nous permettrons pas de critiquer cette interprétation. Ce qui nous intéresse ici, c'est qu'il rétablisse sa jurisprudence antérieure qui considérait comme transformés en lois les décrets ratifiés (1) et que l'opinion de Duguit soit toujours valable (2).

* * *

Nous venons de voir que, mise à part l'hypothèse de ratification, le Conseil d'Etat acceptait toujours d'examiner les actes pris par le Gouvernement à la suite d'une habilitation quelconque, que rien n'est donc changé par rapport aux décisions rendues sur ce sujet antérieurement à la guerre de 1939.

Il nous reste à étudier maintenant pour quels motifs le Conseil pourra être amené à annuler un décret pris dans ces conditions.

SECTION II

Les causes d'annulation

En présence d'un recours pour excès de pouvoir contre un décret pris sur habilitation, le Conseil d'Etat va-t-il rechercher si une des ouvertures classiques : incompétence, vice de forme, violation de la loi, détournement de pouvoir, absence de motifs, se trouve réalisée?

Il est évident que le moyen découlant de la violation de la loi ne pourra être retenu puisque c'est le propre même de ces décrets que de pouvoir violer la loi. La seule qui soit inattaquable est la loi d'habilitation, mais alors il y a là plutôt incompétence puisque cette dernière loi a pour seul but de définir les termes de l'extension de compétence accordée au Gouvernement.

D'autre part, la preuve de l'absence ou de l'inexactitude de motifs et celle du détournement de pouvoir seront plutôt difficiles à fournir dans le cas de décrets pris en Conseil des ministres (3), encore que le second de ces deux moyens puisse se ramener aussi à l'incompétence.

Nous voyons donc que les deux cas principaux d'ouverture de recours sont : **l'incompétence**, réalisée par la violation de la loi

(1) « Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient », précité.

(2) Voir ci-dessus, p. 34.

(3) Encore pourra-t-elle se fonder sur le communiqué publié à l'issu du Conseil.

d'habilitation dans ses prescriptions de fond, et **le vice de forme** qui découle du non-respect des prescriptions de formes.

En résumé, le Conseil annulera le décret si la loi d'habilitation n'est pas respectée dans une quelconque de ses directives.

Mais une question préalable se pose :

Le Conseil d'Etat, en fait, annule-t-il les décrets de cette sorte?

Avant la guerre de 1939, les annulations furent rares, car le Conseil interprétait extensivement les termes des lois d'habilitation, déjà vagues par eux-mêmes. Cette attitude fut d'ailleurs assez critiquée.

Il y eut, certes, des exceptions : le Conseil annula un texte relatif à une réglementation de circulation routière (1) parce qu'il « ne saurait avoir aucune répercussion sur les dépenses publiques et excède, par suite, les pouvoirs conférés au Gouvernement ». En effet, la loi du 28 février 1934, article 36, en vertu de laquelle était pris ce décret, autorisait le Gouvernement à prendre les mesures d'économie qu' « exige l'équilibre du budget » et refuser d'annuler aurait donc été donner de l'habilitation une interprétation impossible à justifier.

De même, une autre décision annule deux décrets pris en application de cette même loi et qui avaient renvoyé « à des décrets simples la détermination même des mesures d'économies à prendre (2) ».

Mais ce sont deux cas parmi tant d'autres qui refusent l'annulation, et ils ne font en somme que confirmer la répugnance du Conseil à annuler des décrets-lois.

Depuis 1945, cette attitude fut maintenue :

Dans un cas, le Conseil déclara un décret illégal, mais ne put l'annuler car le pourvoi avait été introduit plus de deux mois après la promulgation du décret attaqué (3). L'illégalité était pourtant flagrante, puisque le Gouvernement, après avoir été habilité par la loi du 25 juin 1947 à effectuer 30 milliards de blocages, avait porté atteinte à une loi, alors que la loi d'habilitation avait réservé au seul Parlement cette faculté.

(Nous avons indiqué plus haut les doutes que nous inspirait la nature des actes autorisés par cette loi : le Conseil semble décider ici que ce ne sont pas des décrets-lois.)

Pour toutes les autres décisions postérieures à 1945 que nous avons citées, ou que nous citerons, un rejet est intervenu :

Il semble donc bien qu'il faille s'attendre à voir le Conseil essayer de préserver, le plus souvent possible, l'action du Gouvernement,

---

(1) C.E., 27 juin 1937, « Union des véhicules industriels et Fédération nationale des transporteurs », *Rec.*, p. 618.

(2) C.E., 27 décembre 1938, « Amicale des Anciens Combattants des Chemins de Fer de l'Etat », *Rec.*, p. 983.

(3) C.E., 28 octobre 1949, « Houen », *Rec.*, p. 440.

tout en accueillant les recours dès qu'un intérêt suffisant est manifesté par le requérant (1).

Nous allons maintenant envisager le cœur du problème, c'est-à-dire les causes de nullité, en distinguant celles que nous qualifierons de classiques, résultant du contrôle de la légalité des actes administratifs courants, et celles qui sont spéciales aux décrets pris sur habilitation.

§ 1. — Les causes classiques.

Elles peuvent être classées sous deux rubriques : l'une relative à des vices de forme, l'autre à des vices de fond qui sont les plus courants.

A. — *Vices de forme.*

Nous avons vu qu'il est rare que des décrets-lois aient été autorisés sous la forme de décrets simples : en général, des avis, des rapports, des contreseings sont exigés, de même que l'intervention du Conseil des ministres. Chacune de ces formalités, s'il est établi qu'elle a été omise, et qu'elle est substantielle, peut entraîner l'annulation (2) et (3).

Mais on peut considérer que de tels faits ne se produisent pas, et, en tout cas, le seul arrêt qui fasse état d'une semblable irrégularité est intervenu à propos d'un décret-loi pris sans l'avis d'un organisme institué par un décret-loi précédent et qui, d'après le Conseil d'Etat, n'avait pas un caractère obligatoire, ni dans sa conclusion, ni dans son existence même (4). Le pourvoi fut rejeté, mais il ne s'agissait pas d'une condition fixée par la loi d'habilitation, et nous pensons que, dans le cas contraire, la solution l'eût été aussi.

Une affaire assez curieuse, et récente, permet de se rendre compte de l'exactitude de ce que nous avançons quand nous déclarons que le Conseil d'Etat annule le moins possible de décrets pris sur habilitation parlementaire : le 10 juillet 1954, le Conseil d'Etat (5) a rejeté un recours intenté contre un décret pris en application de

---

(1) Pourtant, deux arrêts récents viennent d'annuler trois décrets pris en application de la loi du 17 août 1948, un pour partie seulement il est vrai (C.E., 15 juillet 1954, « Société des Etablissements Mulsant et Société des aciéries et forges de Saint-François », *S.*, 1954.3.103). Il faut avouer d'ailleurs que l'illégalité était inadmissible, puisque l'un de ces textes établissait une prescription abrégée de créances contre l'Etat et que les deux autres voulaient prendre effet à une date antérieure à celle résultant des règles régissant la date d'application des textes réglementaires. Ce n'est donc pas de l'interprétation des termes de la loi du 17 août qu'il s'agissait et notre appréciation sur la ligne générale de la jurisprudence reste valable, le Conseil d'Etat ne pouvant absolument pas couvrir de telles illégalités.

(2) Rusu, *op. cit.*, p. 304.

(3) Dans un arrêt du 24 juin 1955, le Conseil d'Etat prit d'autre part position sur ce que recouvraient ces mots, retrouvés souvent au fil des lois d'habilitation : « contreseing des ministres intéressés. » Il s'agit ici seulement du ou des ministres dans les attributions desquels figurent les questions traitées.

(4) C.E., 9 juin 1937, « Reumaux, » *Rec.*, p. 572, cité par Rusu.

(5) « Fédération des Conseils des parents d'élèves des écoles publiques », *S.*, 1954.3.1, note Dehaussy.

la loi du 14 avril 1952, et basé sur le fait que ce décret n'avait pas été contresigné par le ministre intéressé, ainsi que l'exige la Constitution. Le Conseil invoqua la loi du 14 avril 1952 qui n'exigeait pas de contreseing et se refusa à ce qui serait, dit-il, une appréciation de la constitutionnalité d'une loi.

B. — *Vices de fond : incompétence.*

C'est ici que se place la notion large d'incompétence ; **le Gouvernement ne peut agir que dans le sens tracé par la loi d'habilitation**. Il n'a de pouvoirs que dans la mesure où il en a reçu, et c'est ce motif qui est intervenu dans la majorité des pourvois.

Si, depuis la Libération, aucune annulation n'a été prononcée, à propos des décrets pris depuis 1945, il n'en reste pas moins qu'une controverse fut soulevée au sujet des décrets du 25 septembre et du 1er octobre 1948 :

M. Morange a établi que le premier de ces textes, pris en application de la loi du 17 août 1948, « ne répond pas au but assigné qui était l'allègement des charges de l'économie française. La préoccupation essentielle... fut bien, au contraire, de procurer ainsi au Trésor des ressources supplémentaires qui se traduiront nécessairement pour beaucoup d'entreprises par des charges nouvelles (1) ».

Ceci est incontestable à la lecture même du décret (2).

Le second est d'une irrégularité plus nette encore : afin de provoquer une hausse des salaires, il fut octroyé aux salariés une prime à laquelle vint s'ajouter une indemnité correspondante aux anciennes retenues effectuées par l'employeur au titre de l'impôt sur les traitements et salaires.

Mais le Gouvernement, pour ne pas provoquer de diminutions de recettes fiscales, prescrivit le versement, par les employeurs, d'une somme égale à 5 o/o du montant de ce qu'ils versaient à leur personnel. Or, le Gouvernement n'a jamais été habilité à cette époque à créer des impôts.

Mais ici, le Conseil d'Etat intervint, car il y eut pourvoi. Il remarqua que les dispositions du décret du 1er octobre devaient être regardées comme incorporées au décret du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale, dont les articles 284 et suivant portent régularisation desdits versements, donc, que « ce décret (du 1er octobre) a, par suite, été nécessairement incorporé aux dispositions fiscales nouvelles qui, en vertu de la loi du 31 décembre 1948, devaient prévaloir sur celles du Code général des Impôts et recevaient, de ce fait, valeur législative » ; et, par ces motifs, le pourvoi fut rejeté, et le débat clos du même coup (3).

---

(1) « La réalisation de la réforme fiscale par voie réglementaire », *D.*, 1948.1.177.

(2) *J.O.*, 26 septembre 1948, p. 9467.

(3) C.E., 6 avril 1951, « Syndicat patronal de l'alimentation générale de la région de Bayonne », *J.C.P.*, 1951, somm., p. 122.

Une autre variété d'incompétence, projetée dans le temps cette fois, réside dans le fait qu'un décret a pu être pris **en dehors des délais** prévus par la loi d'habilitation : le Gouvernement n'est plus compétent.

Mais ce cas ne s'est jamais produit à notre connaissance et, se produirait-il, que nous penserions alors qu'en cas de recours, la sanction serait radicale.

Pour terminer ces développements sur l'incompétence, nous citerons deux exemples récents de vice de fond manifeste :

Le décret n° 53.957, du 30 septembre 1953, article 1er, est ainsi conçu : « En vue d'assurer l'exploitation commerciale des aéroports appartenant à l'Etat en dehors du territoire de la France métropolitaine, un ou plusieurs établissements publics à caractère commercial pourront être institués par décrets rendus en Conseil d'Etat, sous le contreseing du ministre des Finances...

» Ces décrets préciseront, en particulier, l'organisation administrative et financière de ces établissements.

» Ils définiront les immeubles domaniaux dont la gestion leur sera confiée.

» La comptabilité des établissements dont il s'agit sera autonome. Elle sera tenue dans la forme commerciale (1). »

Par ailleurs, le décret n° 53.977, du 30 septembre 1953, et celui du 16 avril 1954 (2), pris en son application, créent un Institut des vins de consommation courante, ouvertement qualifié d'établissement public.

S'il n'a jamais été parlé de décret-loi-cadre, ne serait-ce pas le moment de créer cette expression?

Et que devient l'article 205 de la loi du 13 juillet 1925?

« Les établissements publics nationaux ne peuvent être créés que par la loi qui détermine leur objet, les principes de leur fonctionnement, leur confère la personnalité civile et, s'il y a lieu, l'autonomie financière. »

Le Gouvernement Mendès-France, il faut le signaler, continua dans cette voie : c'est ainsi que des décrets du 30 décembre 1954 et du 20 janvier 1955 vinrent créer des organismes expressément qualifiés d'établissements publics nationaux. Le premier de ces textes facilite la constitution de groupements pour le reboisement, qui ne sont que des associations syndicales de propriétaires, donc des établissements publics. Et deux décrets du 20 janvier 1955 créent au Togo et au Cameroun, en A.O.F. et en A.E.F., des Instituts d'émission, établissements publics nationaux.

Enfin un texte signé par M. E. Faure et daté du 20 mai 1955, créa un établissement public destiné à aider les étudiants de la France d'outre-mer.

---

(1) *J.O.* du 1er octobre 1953, p. 8615.

(2) *J.O.*, 1er octobre 1953, p. 8640, et 17 avril 1954, p. 3742.

Il est permis de se demander comment le Conseil pourra justifier de semblables décrets si des recours sont introduits contre eux.

La jurisprudence judiciaire est plus sévère et n'hésite pas à déclarer illégal un décret-loi apportant à une loi une modification de caractère pénal. Mais, d'un autre côté, elle est beaucoup moins efficace et c'est peut-être là la raison de sa sévérité (1).

Nous allons maintenant envisager les vices qui sont particuliers aux décrets pris sur habilitation.

§ 2. — Causes spéciales.

Ces vices pouvant amener à l'annulation contentieuse se rangent sous deux chefs principaux : l'intervention, pendant la durée de l'habilitation, d'une loi dans la matière qui a été déléguée, interdit par la suite la prise de décrets dans cette matière.

D'autre part, la pratique des subdélégations entache de nullité un décret pris sur habilitation.

On a voulu ajouter à ceci : d'une part, l'absence de dépôt pour ratification dans les délais exigés et, d'autre part, l'absence de ratification elle-même.

Nous allons voir ce qu'il faut penser de ces quatre vices en traitant des controverses qu'ils ont soulevées.

A. — *Une loi intervient dans la matière déléguée, postérieurement à l'habilitation, mais pendant sa durée.*

Si le législateur, après avoir déclaré qu'une certaine matière pouvait être réglée par décret, intervient de nouveau, soit pour abroger un décret, soit, sans rien préciser, pour légiférer sur cette matière, que doit-on en déduire?

Si ce fait peut se produire assez rarement dans le cas du décret-loi, il peut être, par contre, beaucoup plus courant dans le cas des matières nouvellement « réglementaires ». Quelles sont alors les intentions du législateur? Veut-il reprendre cette matière à l'exécutif, ou la délégation reste-t-elle valable?

Nous avons déjà vu, par les débats de la loi de 1948, que le Gouvernement ne pourrait pas, dans tous les cas, abroger cette nouvelle loi si elle avait annulé les effets de l'un de ses décrets (2). Mais pourra-t-il, sinon abroger une loi qui laisse intacte son œuvre, tout au moins poursuivre l'exercice de sa compétence?

Nous pouvons, à la suite d'un raisonnement *a contrario*, établir que si le législateur intervient de nouveau dans une matière déléguée, et s'il garde le silence sur ce fait, il entend alors reprendre cette matière au pouvoir exécutif.

---

(1) Dijon, 11 mai 1950, *D.*, 1950.387, confirmant : Trib. Corr. Châlon-sur-Saône, 18 février 1950, *D.*, 1950.294, note ROGER.

(2) Ceci vient d'être confirmé par un arrêt du 24 juin 1955.

En effet, reportons-nous à l'article 4 de la loi n° 48.1991 du 31 décembre 1948 (1) :

« La législation réglementant actuellement les modalités de la répartition des matières premières et produits industriels est prorogée jusqu'au 15 janvier 1949. La présente prorogation, ainsi que celle qui découle de la loi n° 48.1417 du 15 septembre 1948, n'a pas pour effet de supprimer les pouvoirs reconnus en cette matière au Gouvernement par la loi n° 48.1268, du 17 août 1948. »

Donc, à quatre mois d'intervalle, la volonté du législateur est formelle : **si, intervenant dans une matière déléguée par la loi du 17 août, il garde le silence, les pouvoirs du Gouvernement tombent du même coup.** A plus forte raison donc, quand il abroge un décret.

Le Conseil d'Etat confirme d'ailleurs ce raisonnement par une note rendue le 1er août 1951 sur un projet de décret transmis par le Gouvernement. La Commission de la Fonction publique répond ceci :

« La disposition proposée qui étendait à certains fonctionnaires les dispositions de l'article 16 de la loi du 16 septembre 1948... ne pouvait être interprétée, au premier chef, comme une mesure d'économie ou de redressement financier, mais constituait un élément d'un statut qui... postérieurement à la loi du 17 août 1948, a été évoqué par le législateur et ne peut être regardé comme étant demeuré dans le domaine réglementaire. Ces dispositions doivent, en conséquence, faire l'objet d'un projet de loi (2). »

Donc, un décret pris dans de semblables circonstances serait immanquablement annulé.

Nous allons passer maintenant au second des vices que nous avons relevés.

B. — *Le cas des subdélégations.*

Il s'agit ici du renvoi du soin de la réglementation à des décrets ordinaires ou à des arrêtés, ou de la prorogation indirecte de l'habilitation.

Le premier cas fit l'objet d'un arrêt antérieur à la guerre de 1939 (3), et fut confirmé, neuf ans plus tard, à propos d'un décret pris en application de la loi du 13 avril 1938 (4) :

« Considérant que... le décret du 2 mai 1938... a purement et simplement renvoyé à un décret simple... le soin de fixer le taux de la surtaxe ; que, dans ces conditions, les dispositions portant

---

(1) *J.O.*, 2 janvier 1949, p. 98, rectif. *J.O.*, 23 février, p. 1970.

(2) Voir, dans ce sens, Malleville, «*p. c.*,I. — Mais le même arrêt du 24 juin 1955, cité ci-dessus, semble revenir sur cette position et décider qu'il est seulement interdit au Gouvernement d'abroger la loi nouvelle, mais non de continuer à régler l'ensemble de la matière considérée.

(3) « Amicale Anciens Combattants des Chemins de Fer », précité, *D.P.*, 1939.3.57, note Rolland ; *S.*, 1939.3.33, note signée P.L.

(4) C.E., 11 juin 1948, « Société Sud-Lumière », *Rec.*, p. 263.

fixation de ce taux ne sauraient être regardées comme une simple modalité d'application de la surtaxe... »

La prohibition est donc formelle.

Mais, entre ces deux arrêts, la jurisprudence avait été contradictoire (1).

M. Liet-Veaux soutient, de son côté, que ce qui se délégue peut se subdéléguer, mais encore faut-il que l'on admette qu'il s'agit de délégations, or nous avons estimé que ce n'était pas toujours ce qui se passait (2).

Il y a donc des opinions divergentes sur ce point, et nous avons vu que le Gouvernement en profita pour s'habiliter lui-même plusieurs fois. Cependant, nous pensons que lorsqu'il y a vraiment subdélégation et non point renvoi des mesures d'application, il y a illégalité.

Sur le second point, celui des prorogations indirectes de l'habilitation, il n'y a, à notre connaissance, pas d'arrêt. Pourtant, nous avons ici aussi rencontré des décrets-lois réalisant un tel procédé (3). Néanmoins, nous pensons encore que, dans la mesure où un décret proroge les effets de la loi d'habilitation, il la modifie et est donc illégal.

Il nous reste à traiter des deux problèmes soulevés par la clause de ratification.

C. — *La ratification.*

Que se passe-t-il si la ratification n'intervient pas, ou si un décret-loi n'est pas déposé sur le bureau de l'Assemblée dans les délais prescrits?

Sur ces deux points, intervint, en 1952, une controverse à propos de l'arrestation des députés communistes.

La base des poursuites était le décret du 9 avril 1940, appelé décret Sérol, à qui ces deux vices étaient reprochés à la fois.

Sur le premier des deux, la jurisprudence est formelle ; l'arrêt le plus célèbre date de 1947 (4) :

« Considérant que l'absence de ratification... ne saurait avoir d'autre effet que de conserver audit décret... la valeur d'un acte administratif... »

Ceci fut confirmé en 1949 (5) et ne fait donc aucun doute, l'absence de ratification n'est pas une cause de nullité.

Quant à l'absence de dépôt, elle ne constitue pas non plus un vice de la légalité s'il peut être établi que les délais prévus par la loi

---

(1) C.E., 11 décembre 1942, « Bailly », *Rec.*, p. 350. — *Contra* : 16 avril 1943, « Fédération nationale des Syndicats des officiers mécaniciens brevetés », *Rec.*, p. 104 ; 26 novembre 1943, « Robert et Marest », *Rec.*, p. 268.

(2) *Op. cit.* au *Juriscl. adm.*

(3) Voir ci-dessus, p. 50 à p. 52 et p. 144, p. 145.

(4) « Société Entreprise Jaulard », précité.

(5) C.E., 28 janvier 1949, « Devaux », *Rec.*, p. 623.

d'habilitation ont été dépassés par suite d'un cas de force majeure ; un arrêt est catégorique dans ce sens : c'est celui qui intervint dans la célèbre affaire Josué (1) :

A ce moyen, le Conseil d'Etat répondit :

« Considérant que depuis la publication du décret du 9 juin 1940, les Chambres n'ont siégé qu'en une session extraordinaire de deux jours, dans des conditions telles que le dépôt de cet acte sur leur bureau était impossible ; que dès lors, le sieur Josué n'est pas fondé à se prévaloir... »

Cette déclaration avait été précédée d'un arrêt de la Cour de Cassation, rendu en des termes beaucoup plus généraux (2) :

« Attendu que le décret précité était obligatoire depuis le jour de sa promulgation, que sa force exécutoire ne dépendait pas de l'accomplissement dans le délai imparti de la formalité prescrite par la loi, et qu'il est demeuré en vigueur tant que le législateur n'a pas manifesté sa volonté d'en abroger les dispositions (3). »

Donc, les jurisprudences des deux hautes juridictions sont légèrement divergentes puisque le Conseil d'Etat considère que seul le cas de force majeure dispense le Gouvernement de demander la ratification, alors que la Cour de Cassation n'y voit pas une condition indispensable. Mais la décision finale reste la même : le décret est valable.

Nous serons tenus cependant d'adopter le point de vue du Conseil, puisque nous traitons ici du contentieux qui est, dans la plupart des cas, administratif.

Terminons en rappelant que le Conseil d'Etat double son interprétation extensive de l'habilitation d'une conception large du concept de ratification puisqu'il a reconnu plusieurs fois **l'idée de ratification implicite** dont nous avons rencontré la dernière manifestation avec l'arrêt Guiolet : dès qu'une loi fait allusion à un décret-loi, ou modifie une de ses parties, il estime qu'elle le ratifie dans ce qu'elle laisse subsister. Il serait évidemment anormal que, dans le cas où elle modifie un de ses articles, celui-ci devienne de ce fait acte législatif alors que le reste demeurerait acte administratif.

De nombreuses décisions confirment ce point de vue (4).

Ce sera sur cette dernière preuve de la faveur du Conseil d'Etat pour les pouvoirs du Gouvernement que nous terminerons cette section où nous avons trouvé tant de traces de cette même faveur ; mais, au fond, avons-nous fait autre chose que d'en trouver, tout au long de cette seconde partie?

* * *

(1) C.E., 27 avril 1945, *D.*, 1945.2.190, concl. J. Donnedieu de Vabres

(2) Cass. Crim., 11 mars 1941, *Gaz. Pal.*, 1941.1.293.

(3) Dans le même sens : Trib. Corr. Saint-Etienne, 21 novembre 1950, précité.

(4) C.E., 15 février 1939, « Chambre syndicale propriétaires marseillais et du département des Bouches-du-Rhône », *Rec.*, p. 90 ; 5 janvier 1945, « Bos et Cresp », *Rec.*, p. 5 ; 13 mai 1949, « Carrega, Tasso et autres », *Rec.*, p. 215.

Ce chapitre n'aura donc été qu'une longue suite de confirmations de ce qui a pu être établi, en matière contentieuse, sur les décrets-lois d'avant la guerre.

Depuis 1945, les jurisprudences relatives aux décrets des Troisième et Quatrième Républiques s'entrelacent en des conclusions communes.

Certes, la jurisprudence n'a pas été volumineuse depuis neuf ans, mais il faut avouer que deux raisons justifient cette pénurie d'arrêts :

La première est que cette période que nous venons de parcourir ne pouvait pas être riche en décisions, car, d'une part, les décrets-lois de la Troisième République sont déjà assez éloignés et tous les recours qu'ils avaient suscités ont été jugés maintenant, les juridictions judiciaires ayant été les dernières à en connaître. D'autre part, les décrets de la Quatrième République résultent, soit de lois budgétaires et, dans ce cas, l'intérêt direct et personnel sera assez difficile à établir pour le requérant dans le cas d'une annulation de crédits, soit des lois de 1948, 1953, 1954 et 1955, et, dans ce cas, ils sont eux-mêmes trop récents pour que les recours qu'ils ont pu susciter soient tous jugés.

La seconde raison est que, sans oublier que l'intérêt direct et personnel sera plus facilement prouvé au stade des mesures d'application, ce qui retarde encore l'introduction et le jugement des recours, il est un fait évident : c'est que les plaideurs ont pu être découragés par l'interprétation large donnée aux habilitations par le Conseil d'Etat depuis quarante ans.

Enfin, est-il besoin de rappeler que l'exception d'illégalité, seul moyen d'éviter l'application d'un décret devant les tribunaux judiciaires si, en fait, elle était jugée par ceux-ci (1), en droit était une question préalable depuis l'arrêt Septfonds (2), et ceci est une cause de la pénurie de la jurisprudence civile sur la question.

Cette cause paraît maintenant supprimée en matière pénale tout au moins avec l'arrêt Avranche et devrait fournir un nombre croissant de décisions dans un avenir désormais immédiat.

Mais, après tout, que servira de posséder un plus grand nombre d'arrêts?

Ils sont actuellement rares, mais formels, et, de plus, logiques ; aussi pourquoi en demander d'autres?

Parfois, à vouloir trop étayer ce que l'on croit être une vérité, on peut arriver à inspirer des doutes.

---

(1) Voir la note de M. le Professeur AUBY sous l'arrêt Avranche, au *S.*, 1952.3.1.

(2) T.C., 16 juin 1923.3.49, note HAURIOU.

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

Des décrets-lois vont donc pouvoir encore abroger des lois formelles ; bien mieux, des décrets différant des décrets simples par la seule procédure de leur élaboration vont pouvoir réaliser la même opération, et ceci est, sous certaines conditions, absolument constitutionnel.

Quelles sont les causes de cette répétition de l'expérience de la Troisième République?

Nous avons déjà relevé l'**atmosphère de crise** permanente qui persiste depuis la Libération ; et nous avons dit : à état de crise, remède de crise.

D'autre part, nous avons cité au cours des débats des passages de discours relevant l'**enchevêtrement des décisions de formes législatives et réglementaires** à propos d'une même matière, dans la période 1939-1946, du fait de la tendance des gouvernements de fait de cette époque à procéder par loi plutôt que par décret.

Mais il n'y a pas qu'à ce moment-là que furent employés des procédés que l'on pourrait comparer à l'emploi d'un marteau-pilon pour écraser un moustique : combien de mesures furent prises, avant la guerre, par décret-loi, qui n'auraient dû nécessiter que l'emploi d'un décret simple ! Car lorsque le Gouvernement est investi d'une compétence élargie, il a tendance à employer pour le maximum de textes les formes qu'elle institue, pensant ainsi avoir moins de chances d'être victime d'un recours en excès de pouvoir.

Mais, par la suite, une mesure édictée par décret-loi ne peut être rapportée que par le même moyen et, si l'extension de compétence est révolue, le Gouvernement se trouve impuissant. C'est ce qui amène M. Cannac à dire :

« Ainsi, par l'effet d'un enchaînement non voulu mais inéluctable, l'accroissement temporaire de l'autorité gouvernementale a, pour contre-partie, l'amoindrissement permanent de cette autorité lorsque les pouvoirs exceptionnels ont pris fin (1). »

Mais ce fait n'a pas disparu avec l'interrègne de 1939-1945. A l'heure actuelle, combien de projets de lois sont déposés par des ministres, qui ne devraient faire l'objet que d'un projet de décret ! Surtout depuis l'intervention de la loi de 1948.

Et le Gouvernement, après avoir livré des batailles mémorables pour obtenir des élargissements de son champ d'action, concourt lui-même au rétrécissement de ce qui devient une peau de chagrin.

Et l'on voit alors le Conseil d'Etat en arriver, pour tenter de remettre de l'ordre dans ce chaos, à émettre des notes dans le genre de celle-ci (2) :

---

(1) *Op. cit.*

(2) Note du 6 décembre 1951, à propos d'un projet de décret modifiant le fonctionnement administratif de l'Office National de l'Azote.

« Le Conseil d'Etat... constate en premier lieu que l'alinéa 3 de l'article 15 du décret du 30 mai 1925 a conservé le caractère d'une disposition de règlement d'Administration publique et doit, en conséquence, être modifié en la même forme.

» En second lieu, l'alinéa 2 du même article, ayant été modifié par la loi du 21 septembre 1941, a pris, de ce fait, un caractère législatif et ne peut plus être modifié que par une loi ou un décret pris en application de l'article 7 de la loi du 17 août 1948. Mais pour mettre fin à l'anomalie résultant de ce que ladite loi de 1941 a modifié une disposition de règlement d'Administration publique, il serait préférable de se contenter d'abroger purement et simplement l'article 5 de la loi du 21 septembre 1941. Il en résulterait que la question réglée par l'alinéa 2 de l'article 15 du décret du 30 mai 1925 redeviendrait de la compétence du Gouvernement... et pourrait, par la suite, être modifié par règlement d'administration publique. »

Il est certain que si le Conseil continue d'émettre des notes contenant des conseils aussi précieux et détaillés que celle-ci, la pratique législative et réglementaire ne pourrait qu'en être améliorée. Mais encore faudrait-il que le Gouvernement le consultât chaque fois !

Nous en avons ainsi terminé avec l'étude juridique des extensions de pouvoirs sous la Quatrième République.

La matière étant en pleine évolution, peut-être ce que nous avons cru pouvoir établir sera-t-il demain complètement bouleversé, soit par une révision constitutionnelle dont il est question depuis longtemps et qui amènera peut-être la disparition ou la généralisation du procédé, soit par des renversements de jurisprudence ou de positions parlementaires.

C'est le risque que nous courons : pour avoir voulu donner une vue d'ensemble du déroulement du problème depuis la Libération, nous n'en aurons peut-être donné, au fond, qu'un instantané, fidèle sans doute, mais valable pour un laps de temps très court.

Il est vrai que c'est le propre du Droit administratif que d'être en évolution continuelle depuis sa création et qu'elle est peut-être simplement plus rapide en notre matière que dans une autre.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La notion de décret-loi s'est imprégnée, depuis trois quarts de siècle, de par la répétition de ses applications en Droit français, d'un nouvel attribut résidant en son caractère inéluctable.

La répugnance de la Doctrine et l'obstination des parlementaires furent vaincues par un usage qui traduisait une nécessité plus forte que ces deux hostilités réunies.

Mais, étant donné qu'un des facteurs déterminant cet état de choses est l'état de crise financière latent créé par les conséquences des deux guerres mondiales, il nous faut nous demander si les autres démocraties qui subirent ces deux cataclysmes ont été touchées par ce phénomène, afin de savoir s'il tient au seul système constitutionnel français à qui il a été reproché bien des faiblesses ou si, nonobstant les facteurs de solidité des régimes anglo-saxons notamment, la pression des faits les provoqua cependant.

C'est une réponse affirmative qu'il faut faire à la seconde de ces deux propositions : que l'on considère la Suisse, la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis, dans ces trois pays où la démocratie tendait à séparer les pouvoirs, un mouvement de fond travaille à corriger cette caractéristique essentielle du régime parlementaire.

D'autre part, si l'on considère que l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la Turquie, l'Egypte, les nations de l'Europe Centrale, de l'Amérique du Sud, vécurent depuis 1918 dans un régime dictatorial, ou à tendances dictatoriales, on ne peut que constater qu'à travers toutes les nations de l'hémisphère occidental se développa une tendance au renforcement de l'exécutif, qui prend des formes variées suivant le degré de maturité démocratique qui les caractérise.

Laissant de côté le cas des pays dans lesquels le renforcement de l'exécutif s'est traduit par une dictature, soit d'un homme, soit d'un parti, nous allons envisager successivement les cas de la Suisse, des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, et étudier dans quelles mesures leurs expériences peuvent se rapprocher de l'expérience française.

1° L'expérience suisse (1).

C'est avec la guerre de 1914 qu'est apparue dans les faits la première atteinte au régime d'Assemblée établi par les Constitutions de 1848 et 1874.

---

(1) MALEZIEUX, *Les pleins pouvoirs en Suisse*, thèse Paris, 1942, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence ; — BATELLI, « Les pleins pouvoirs en Suisse », *R.D.P.*, 1950, p. 124.

En effet, le Conseil fédéral, organe collégial, est en réalité plus un agent d'exécution des décisions de l'Assemblée fédérale que le titulaire d'un pouvoir nettement différencié.

Avant la première guerre mondiale, ce Conseil avait bien été plusieurs fois habilité à prendre des mesures financières et militaires (en 1849, 1853, 1859, 1860, 1870), mais ces pouvoirs élargis furent toujours rarement utilisés et le Conseil fédéral n'en arriva jamais à prendre des décisions allant à l'encontre de l'ordre juridique normal.

Mais le 3 août 1914, l'Assemblée fédérale prit un arrêté dont l'article 3 « donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à assurer la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse, et à sauvegarder le crédit et les intérêts économiques du Pays et, en particulier, à assurer l'alimentation publique ».

L'article 4, de son côté, ouvrait au Conseil un « crédit illimité ».

Ainsi armé, le Conseil fédéral prit plus de mille arrêtés.

Ces pouvoirs durèrent quatre ans, mais, dès la fin de la guerre, une campagne prit corps dans le pays pour la suppression des pleins pouvoirs ; celle-ci se fit en deux étapes : d'abord, le 3 avril 1919, il fut décidé que le Conseil fédéral ne pourrait plus prendre que les mesures « absolument indispensables à la sécurité du pays », et ceci par des ordonnances provisoirement applicables jusqu'à ce que l'Assemblée prenne parti. D'un autre côté, le Conseil gardait qualité pour abroger les ordonnances qu'il avait prises en temps de guerre.

Le 19 octobre 1921, enfin, les pleins pouvoirs sont supprimés, toutefois le Conseil garde la possibilité d'abroger les ordonnances de nécessité, sous réserve d'approbation de ces décisions par l'Assemblée fédérale.

Mais, la même année, le Conseil fédéral venait d'être autorisé à prendre des mesures de **protection douanière**, et ceci fut renouvelé en 1931 et 1933, date à laquelle des prorogations successives furent accordées jusqu'à la deuxième guerre mondiale. Les mesures prises étaient toujours provisoirement applicables, l'Assemblée fédérale devant en discuter dès sa première session après leur promulgation.

Parallèlement à ces habilitations douanières, le Conseil fut autorisé, à la suite de la **crise économique**, à prendre les mesures de réalisation d'un programme de redressement financier approuvé par l'Assemblée par un arrêté du 13 octobre 1933 ; ceci fut renouvelé à l'occasion du deuxième programme financier, le 31 janvier 1936 : le Conseil pouvait prendre « toutes mesures qu'il jugera nécessaires au maintien du crédit national et qu'il estimera ne pouvoir différer ».

La même année, le Conseil se voyait confié le contrôle des prix et des mesures économiques provisoires. Enfin, le 1er avril 1938, une loi vint distinguer les cas de troubles, de danger de guerre imminent, de guerre ou blocus économique, et donner, dans ces cas respectifs, au Conseil fédéral, trois groupes de pouvoirs : assurer la constitution et la conservation des stocks et l'extension de la production agricole, décider entre le séquestre ou l'expropriation,

enfin prendre en sus les dispositions nécessaires pour assurer la marche des transports.

Cette loi établissait des pouvoirs permanents dont le seul contrôle était réalisé par l'obligation, pour le Conseil fédéral, de demander les crédits nécessaires aux mesures qu'il avait prises.

Et c'est sur ces précédents que s'ouvrit **la guerre de 1939**.

Les mêmes pouvoirs furent accordés que pendant la première guerre mondiale, mais les ordonnances prises étaient seulement provisoirement applicables sous réserve d'approbation par l'Assemblée. Elles furent cependant un peu moins nombreuses qu'en 1914-1918 : 600 arrêtés.

Mais ce qui est important, c'est que le Conseil fédéral subdélégua l'exercice d'une partie de ses pouvoirs aux départements fédéraux, ce qui permit ainsi d'échapper à l'approbation parlementaire.

Comme en 1919, les pouvoirs accordés furent réduits, en 1945, aux seuls cas exceptionnels.

Le peuple et la majorité de la Doctrine suisse ont approuvé le système des pleins pouvoirs malgré qu'il n'ait pas été prévu par la Constitution, tout en déplorant cependant qu'un article de cette Constitution ne lui soit pas consacré.

Quant aux tribunaux, ils se sont toujours refusés à apprécier leur constitutionnalité ou leur légalité.

La démocratie suisse a donc inventé, comme la démocratie française, les mêmes remèdes qu'elle pour parer aux états de crise. On peut même dire qu'elle a précédé continuellement de vingt-cinq ans la pratique parlementaire française. En même temps, une unanimité d'approbation plus large semble se manifester chez nos voisins pour un renversement complet, en cas de nécessité, de l'ordre constitutionnel établi : le Conseil fédéral passe du minimum au maximum de pouvoirs sans émotion populaire. Les tribunaux eux-mêmes s'effacent : cette souplesse, cette facilité d'adaptation sont remarquables de la part d'une nation qui s'efforça, tout au long de son histoire, de barrer la route à tout ce qui peut se rapprocher d'une monarchie, dynastique ou occasionnelle.

Mais c'est justement cet attachement pour le régime d'Assemblée, invivable en temps de crise, qui lui fait accepter un bouleversement complet, mais passager, de l'ordre constitutionnel.

Nous allons voir maintenant qu'au contraire, dans un pays où l'exécutif est nettement différencié, où le régime présidentiel triomphe, aux Etats-Unis, les changements furent bien moins nets, et que, s'il y eut des habilitations, elles furent beaucoup plus modestes.

2° Les décrets-lois aux Etats-Unis (1).

La guerre de 1914-1918 fut, là encore, le signal d'extensions de pouvoirs accordées à l'exécutif :

---

(1) A. et S. Tunc, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Domat-Montchresten, Paris, 1954, p. 316 et s. ; — R. Pinto, *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1951.

Le « Lever Food Control Act » (10 août 1917) permit tout d'abord au Gouvernement de réglementer la fabrication de boissons alcoolisées, la distribution et la production des denrées alimentaires, la réquisition des mines et des usines, la réglementation des contrats et un contrôle des prix.

Puis, deux mois après, le « Trading with the Enemy Act », du 6 octobre 1917, autorisa le contrôle du commerce avec l'Allemagne et la censure des communications.

Déjà, entre temps, l' « Army Appropriation Act » avait autorisé le 29 août 1917, la réquisition des chemins de fer qui fut ensuite étendue au télégraphe et au téléphone.

Enfin, l' « Overman Act » (20 mai 1918) permit de redistribuer les fonctions des organes exécutifs.

Il fallut attendre **la crise économique** pour voir réapparaître le procédé : Roosevelt inaugura le « New Deal » par l'obtention du Congrès, le 12 mai 1933, de l' « Agricultural Adjustment Act » qui, entre autres dispositions, lui permettait de dévaluer le dollar de 50 %.

Puis, le 16 juin 1933, c'est le « National Industrial Recovery Act » qui permettait au Gouvernement de contrôler toute l'activité économique pendant deux ans, de donner force de loi à des « codes de concurrence loyale » préparés par des groupements particuliers, et de réaliser sans délai un grand programme de travaux d'utilité publique.

Malheureusement, ceci se heurta vite à l'hostilité de la Cour Suprême qui en arriva, par l'arrêt Schechter, à annuler l'ensemble de cette habilitation en déclarant que les circonstances exceptionnelles, dans lesquelles la loi avait été prise, ne pouvaient créer ni élargir les pouvoirs des organes constitutionnels et qu'il y avait, de la part du Congrès, abdication du pouvoir législatif entre les mains du Président.

Mais, par suite de la réélection de Roosevelt à la Maison Blanche, en 1936, la Cour Suprême dut s'avouer battue et, **dès 1940, d'autres habilitations réapparurent.**

Au mois de septembre de cette année, le « Selective Service and Training Act » donnait au Président le pouvoir de donner à telle ou telle entreprise l'ordre de fabriquer une certaine quantité d'objets dans un certain délai, sous menace de prise de possession de l'usine.

Puis, le « Lend-Lease Act » (11 mars 1941) affectait sept, puis dix-huit milliards de dollars à des productions d'armements destinées à des pays à désigner par le Président.

Ensuite, celui-ci reçut le pouvoir de porter à dix-huit mois la durée du service militaire, par « Service Extension Act ».

Le « First War Powers Act » reprit, le 18 décembre 1941 (dix jours après Pearl Harbour), les dispositions de l' « Overman Act », permit de suspendre l'application des dispositions légales à tout contrat de guerre, élargit les pouvoirs conférés par le « Trading with the Enemy Act » de 1917, enfin permit de censurer les communications avec l'étranger.

Le contrôle des prix fut établi par l' « Emergency Price Control Act » (30 janvier 1942) et celui des salaires par le « Stabilization Act ». Les petites entreprises elles-mêmes avaient été mobilisées.

Enfin, le « Reorganisation Act », de 1945, donna jusqu'au 1er avril 1948 pour reconvertir la structure gouvernementale.

Certaines de ces lois furent renouvelées en 1947 à la demande du Président Truman.

La diversité même de ces habilitations prouve une chose : ce ne sont quand même pas des pleins pouvoirs qui furent accordés aux Présidents des Etats-Unis en cas de crise ou de guerre. D'autre part la question de leur constitutionnalité est tranchée dans chaque cas puisque le contrôle effectué par la Cour Suprême porte sur les lois elles-mêmes et que nous avons vu qu'elle n'hésita pas, par l'arrêt Schechter, à annuler une loi formelle.

Enfin, le domaine budgétaire resta inviolé.

Par contre, il n'est pas prévu de procédure de ratification ou d'approbation, ce qui exclut la possibilité de convertir en lois les actes pris par le Président.

Néanmoins, se retrouve toujours l'ensemble de circonstances communes à toutes les habilitations rencontrées jusqu'à présent : guerre de 1914, crise économique, guerre de 1939.

Il nous reste maintenant à examiner l'expérience anglaise.

3° Les extensions de pouvoirs en Grande-Bretagne (1).

Si le Parlement anglais peut tout faire sauf changer une femme en homme et un homme en femme (de Lolme), il ne peut pas non plus limiter définitivement ses pouvoirs et ceux des Parlements ultérieurs.

C'est ce qui constitue la nouveauté ici : si la Constitution suisse n'avait pas prévu la délégation de pouvoir législatif, si la Constitution française l'interdit, si des extensions de pouvoirs sont considérées comme possibles aux Etats-Unis, il n'y a pas de Constitution anglaise rigide pour s'opposer à cela.

Les délégations de pouvoirs jouent à tous les degrés et dans tous les sens en Grande-Bretagne : des fonctionnaires peuvent recevoir des attributions de caractère législatif ou judiciaire, les conseils de comté, certaines entreprises d'utilité publique et certains offices peuvent prendre des « by laws ».

Par ailleurs, le Comité réglementaire de la Cour Suprême reçut le pouvoir d'édicter des règles de procédure, et l'Assemblée nationale de l'Eglise d'Angleterre peut édicter des règles qui, sous réserve d'approbation par le Parlement, ont force de loi.

---

(1) De Visscher, *op. cit.* ; — *Stephen's Commentaries of the Laws of England*, 21st edition, vol. III, p. 322 et s.

Enfin, des délégations peuvent porter sur des actes administratifs qui seraient, sans elles, illégaux : par exemple, l'octroi de la licence de démolir un bâtiment.

Il y eut en outre des subdélégations.

Mais, par suite des délégations opérées en faveur de l'exécutif, diverses **précautions** furent instaurées :

Le Gouvernement ne peut édicter un règlement sans en avoir averti le public quarante jour auparavant par la « *London Gazette* ».

Ou bien, le règlement sera déposé au Parlement pendant un certain délai et ne sera exécutoire que si, pendant ce délai, une des deux Chambres n'a pas voté une motion hostile (negative resolution).

Ou encore, pendant ce délai, le règlement peut être exécutoire sous la menace d'une « negative resolution » (cela s'est produit pendant la seconde guerre mondiale).

Enfin, le règlement peut être déposé pendant un certain temps aux fins d'approbation (affirmative resolution) et être provisoirement applicable. S'il n'est pas approuvé, il est considéré comme abrogé.

Mais le Parlement, devant leur affluence, ne pouvait arriver à examiner tous les règlements, aussi fut-il instauré un « Scrutinising Select Committee », chargé spécialement d'étudier tous les règlements déposés.

C'est encore pendant la guerre de 1914-1918 que le Gouvernement se vit octroyer des pouvoirs exceptionnels au moyen du « Defence of the Realm (Consolidation) Act », appelé « Loi Dora », qui donna à la Couronne la possibilité de prendre par « Order in Council » les mesures nécessaires à la Sécurité publique et à la Défense du Royaume.

Par ailleurs, la « Clause Henry VIII », qui permet de modifier purement et simplement l' « Act » d'habilitation lui-même par un « Order in Council », accordée très rarement et sous des conditions sévères du fait de ses effets extraordinaires, fut restaurée par le « Rating and Valuation Act » de 1925.

La loi Dora se vit ranimée par la **guerre de 1939** au moyen de l' « Emergency Powers (Defence) Act », du 14 août 1939 qui était ainsi conçu :

« Sa Majesté peut, par Ordres en Conseil, édicter tels règlements qui lui apparaissent nécessaires ou utiles en vue d'assurer la sécurité publique, la défense du Royaume, le maintien de l'ordre public et la poursuite efficace de toute guerre dans laquelle Sa Majesté se trouverait engagée, ainsi que pour assurer le maintien des approvisionnements et des services essentiels de la Communauté. »

Les atteintes à la liberté ou à la propriété et l'abrogation de toute loi étaient permises.

Des garanties sont cependant prévues : par la procédure de l'Ordre en Conseil privé du Roi d'abord, mais ceci peut être déjoué par la

possibilité de subdélégations à des autorités secondaires qui décideront par « by laws ».

Plus solide est le contrôle parlementaire qui intervient au moyen de l'obligation de déposer les actes pris devant le législateur, et ceci le plus tôt possible, une « negative resolution » pouvant intervenir dans les vingt-huit jours.

Par suite, le 21 juin 1944, furent instaurés le « Scrutinising Select Committee » et le contrôle judiciaire, mais, du fait du caractère vague de l'habilitation, et la Couronne étant seule juge des actes « qui lui apparaissent nécessaires », il sera très difficile de trouver en quoi un « order » pourra être illégal.

Malgré la fin de la guerre, et les « Emergency Powers » devant expirer le 2 février 1946, le « Supplies and Service (transitional Powers) Act » se cumula d'abord avec l'habilitation finissante pour durer ensuite seul jusqu'au 10 décembre 1950. Ce texte permit de proroger, au delà de leur terme normal, les textes pris en vertu des « Emergency Powers », « en vue d'assurer un ravitaillement suffisant et la distribution des biens indispensables à la vie de la Communauté, en vue de faciliter la démobilisation des personnes, l'écoulement des stocks ou la reprise des industries, ainsi que pour coopérer à l'assistance aux pays étrangers ».

En plus, était prévu un contrôle efficace sur les prix et les salaires.

Quarante jours étaient prévus pour le dépôt devant le Parlement et une « négative resolution » pouvait intervenir.

Mais ce texte ne couvrait pas tous les besoins et, en 1946, l' « Emergency Laws (Temporary Provisions) Act » autorisait la Couronne à proroger 51 « Defence regulations » qui ne rentraient pas dans le cadre tracé par le « Supplies and Service Act ».

Enfin, en 1947, intervenait une autre habilitation, le « Supplies and Service (Extended Purposes) Act ».

En tout état de cause, le contrôle judiciaire est incertain, car, en outre du caractère vague de l'habilitation, la jurisprudence est divisée sur sa propre capacité d'examiner un acte à la source duquel est une habilitation parlementaire. D'autre part, certaines d'entre elles contiennent une clause qui donne la même force obligatoire au règlement qu'à la loi d'habilitation.

Nous assistons donc ici à une sorte d'improvisation complète : du fait de l'absence de Constitution rigide, l'empirisme règne : confusion des pouvoirs, subdélégations, clause Henry VIII, contrôle judiciaire qui, manquant de titres, n'ose pas toujours se manifester ; une fois de plus, est démontrée la prodigieuse capacité d'adaptation qui caractérise nos voisins d'Outre-Manche.

Mais, au fond, pourquoi se préoccuperaient-ils de toutes ces questions puisque la dictature ne les menace pas, du fait peut-être de la facilité qu'elle aurait à éclore?

Pourquoi, puisque le Premier Ministre, s'appuyant sur sa majorité fidèle, pourrait, à n'importe quelle époque, en pleine paix, établir la dictature, pourquoi craindre qu'il ne l'établisse soudain à la suite

d'une loi d'habilitation? et, en dehors de cette crainte, quelles sont les causes des précautions que nous prenons chaque fois que nous autorisons des décrets-lois? N'y aurait-il que les Anglais à être capables de mesure?

* * *

Le phénomène des habilitations législatives n'est donc pas, et de loin, un phénomène spécifiquement français.

Malgré la stabilité gouvernementale anglaise, basée sur le système bi-partisan, malgré l'autorité du pouvoir exécutif aux États-Unis, malgré le calme de la vie politique en Suisse, il fut reconnu dans ces trois pays qui peuvent constituer des critères de démocratie qu'en cas de crise ou de guerre, il fallait renoncer à la procédure parlementaire normale. Ceci permet de ne plus considérer la faiblesse du pouvoir exécutif dans un ordre constitutionnel donné comme une cause des décrets-lois : ils sont avant tout les effets de causes externes au régime, au milieu ambiant.

Et d'ailleurs, ne faut-il pas se rappeler l'exemple des Romains (que l'on retrouve chaque fois que l'on parle de Droit, il faut bien le reconnaître), qui, dans le cas de péril grave, criaient : « *Hannibal ad portas* » et nommaient pour six mois un « dictator » tout puissant?

N'était-ce pas, au fond, une première manifestation de nos modernes habilitations et ses actes n'étaient-ils pas des décrets-lois?

Mais seulement, les Romains n'en abusaient pas, ainsi que l'on doit faire des meilleurs remèdes, car tout le monde sait qu'il existe une accoutumance qui amène l'organisme à ne plus réagir aux médications les plus puissantes.

C'est une des leçons qu'il faudrait retirer de l'expérience des soixante-quinze dernières années :

Réserver le décret-loi classique pour les périodes de guerre constitue une forme absolument valable. Mais il devrait être limité à ce seul cas. En face d'une crise économique, il faudrait l'abandonner.

Mais par quoi le remplacer?

M. Pinto envisage quelques solutions de rechange : il rappelle (1) le plan du président Grunebaum-Balin qui réservait au Parlement la rédaction des seules lois constitutionnelles ; puis c'est le procédé adopté par la première Commission de la Constitution qui considérait comme définitif le travail législatif des commissions parlementaires délibérant en séance publique, à moins d'opposition du tiers ou du quart des membres de l'Assemblée.

Nous pensons que ceci heurterait davantage l'opinion publique que le procédé de l'assentiment tacite, qu'une fois encore nous ne saurions trop approuver.

---

(1) R. Pinto, *op. cit.* à la *R.D.P.*, 1948.

Cette combinaison du décret-loi avec la loi-cadre serait amplement suffisante en temps de crise et comporte tant d'avantages qu'elle nous paraît la vraie solution d'avenir.

Et c'est ce système qui permettrait de transformer le rôle du Parlement qui, dit M. de Visscher (1), « selon l'expression de Winston Churchill, doit être « a grand forum of debate » qui précisera à ses délégués au sein du Cabinet quelle est la volonté de la Nation qui disposera des moyens appropriés pour veiller à ce que cette volonté soit obéie dans l'action administrative. En un mot, c'est sur les idées plus que sur les textes que doit s'exercer la vigilance des Assemblées parlementaires ».

Vu : le Doyen,
A. GARRIGOU-LAGRANGE.

Vu : le Président de la Thèse,
J.-M. AUBY.

Vu et permis d'imprimer :
BORDEAUX, le 22 mai 1954.
Le Recteur,
DELAGE.

(1) *Op. cit.*, p. 197.

Annexes

ANNEXE I

LOI DU 17 AOUT 1948

TITRE PREMIER

ARTICLE PREMIER — Le Gouvernement procédera, dans les conditions prévues à l'article 6, sans qu'il puisse être porté atteinte au Statut Général des Fonctionnaires, à une réforme des Services publics civils et militaires en vue de les rendre plus efficaces et moins coûteux. Toutefois, l'organisation générale de la Défense nationale et des Forces armées devra être fixée par la loi.

Cette réforme ne portera pas sur l'organisation judiciaire.

Il pourra supprimer des services et des emplois. Les personnes licenciées bénéficieront des dispositions de la loi n° 48.1680 du 3 septembre 1947 modifiée par la loi n° 48.1227 du 22 juillet 1948.

Le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 6, procédera aux annulations de crédits résultant de ces suppressions. Il pourra même, dans la limite des crédits budgétaires, apporter aux crédits et à la répartition des emplois et des effectifs, les modifications que les transferts d'attributions rendraient indispensables.

Au delà du 1er janvier 1949, le Gouvernement soumettra au vote du Parlement, tous les six mois, la traduction budgétaire des modifications apportées par lui, dans les mêmes conditions et limites qu'à l'alinéa ci-dessus, à l'organisation administrative.

ART. 2. — Le Gouvernement procédera, dans les conditions prévues à l'article 6, à la réorganisation des Etablissements publics à caractère industriel ou commercial, des entreprises nationales et des sociétés nationales ainsi qu'à la réforme du contrôle auquel ces établissements, entreprises et sociétés, sont soumis afin d'en assurer la rentabilité et d'y faire prévaloir la notion de responsabilité individuelle sans qu'il soit porté atteinte à la propriété ou à la gestion publique de ces établissements, entreprises et sociétés, ni à la proportion dans laquelle le personnel participe à ladite gestion, ni aux dispositions législatives stipulant la publication des bilans et des comptes de profits et pertes. Les apports de capitaux privés dans les sociétés d'économie mixte ne feront jamais perdre à l'Etat la majorité dans les sociétés où il la détient actuellement.

Aucune société nationalisée ne pourra être transformée en société d'économie mixte sans le vote du Parlement.

Le Gouvernement soumettra au Parlement, avant le 31 décembre 1948, le texte portant statut général des entreprises nationalisées.

ART. 3. — Le Gouvernement procédera, dans les conditions prévues à l'article 6, en matière de Sécurité sociale et de prestations familiales au renforcement du contrôle et à la réforme des modes de financement sans que puissent être réduites les prestations et sans qu'il soit porté atteinte aux règles légales fixant la composition, le fonctionnement autonome et la compétence des Conseils d'Administration, ni aux caractères spéciaux des organismes du régime agricole et des Caisses d'Allocations familiales.

Le Gouvernement soumettra au vote du Parlement, avant le 30 avril 1949, les textes portant Statut général de la Sécurité sociale agricole, sauf décision législative intervenue antérieurement.

En matière d'Assistance publique, le Gouvernement procédera à l'allègement des charges d'Assistance publique, corrélativement au développement de la Sécurité sociale.

ART. 4. — Avant le 1er janvier 1949, le Gouvernement prendra les dispositions nécessaires en vue de soumettre à l'avis du Conseil économique de l'Assemblée de l'Union Française, et à l'approbation du Parlement, le plan de modernisation et d'équipement de la Métropole et des territoires de l'Union Française, définissant, pour quatre années, les objectifs de production à atteindre pour développer la production nationale et assurer l'équilibre de la balance des comptes.

ART. 5. — Avant le 1er janvier 1949, le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessous :

1° pourra alléger les charges de l'économie française au moyen de réductions, suppressions ou fusion d'impôts, droits et taxes actuellement en vigueur, affectés ou non ; les dispositions prises ne pourront affecter l'équilibre budgétaire des collectivités locales ;

2° indépendamment des mesures précédentes, qui ne comporteront ni des majorations de taux, ni des modifications dans les règles d'assiette, procédera à une refonte de l'ensemble des codes et textes fiscaux, à l'effet de réduire le nombre des impôts, droits et taxes, d'aménager et normaliser leurs règles d'application, de simplifier les formalités exigées des contribuables et les tâches imparties aux administrations financières, de coordonner les procédures de contrôle, de recouvrement et de contentieux. Les codes et textes ainsi refondus seront annexés au projet de loi de Finances de 1949 qui devra être déposé avant le 10 décembre 1948. Leurs dispositions entreront en vigueur automatiquement le 1er janvier 1949.

Le Gouvernement devra assurer aux contribuables chargés de famille des mesures de compensation au moins équivalentes aux abattements et déductions dont ils bénéficiaient d'après la législation fiscale en vigueur à la date de la promulgation de la présente loi.

Les crédits nécessaires au développement du contrôle unique des régies financières, à la mise en place effective des services du casier fiscal et d'expertise fiscale, à la recherche et à la répression des

fraudes fiscales, seront ouverts dans les conditions prévues à l'article 6 ci-dessous, dans la proportion maximum du dixième du montant des recouvrements attendus de l'assiette des droits en principal afférents aux omissions et insuffisances.

TITRE II

Art. 6. — A dater de la promulgation de la présente loi dans les matières ayant par leur nature un caractère réglementaire, déterminées à l'article 7 ci-dessous, des décrets pourront désormais être pris en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat et sur rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et des ministres intéressés pour abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur.

Ces textes ne seront sanctionnés, en dehors des peines prévues par le paragraphe 15° de l'article 471 du Code pénal, que par les dispositions pénales édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des peines applicables.

Art. 7. — Les matières relevant de la compétence du pouvoir réglementaire en vertu de l'article 6, sont les suivantes :

— Organisation, suppression, transformation, fusion, règles de fonctionnement et contrôle de l'ensemble des Services de l'Etat ou des services fonctionnant sous son contrôle ou dont les dépenses sont supportées, en majeure partie, par lui, et des Etablissements publics de l'Etat ;

— Limitation et suppression des emplois et des effectifs ;

— Limites d'âge des personnels civils et militaires ;

— Organisation, transformation, fusion, règles de fonctionnement, contrôle des Etablissements publics de l'Etat à caractère industriel et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte, ainsi que des organismes ayant fait appel, sous une forme quelconque, au concours financier de l'Etat, des groupements d'importation et de répartition créés en application de l'article 49 de la loi du 11 juillet 1938, comités, groupements et organismes professionnels ou interprofessionnels autorisés à percevoir des taxes et redevances destinées à couvrir leurs frais de fonctionnement ou à effectuer des péréquations de prix et en toutes matières relevant de la loi n° 46.2140 du 4 octobre 1946 ;

— Règles de fonctionnement, modes de financement, sauf en ce qui concerne les salariés soumis au régime général dans les conditions fixées par le titre IV de l'ordonnance n° 45.2250 du 4 octobre 1945, contrôle financier et technique de l'ensemble des divers régimes d'assistance, de Sécurité sociale et de prestations familiales et des organismes chargés d'assurer le recouvrement des cotisations et le service des prestations, ainsi que des organismes chargés d'assurer le service des allocations de vieillesse aux personnes non salariées ;

— Conditions d'émission des emprunts du Trésor et des emprunts bénéficiant de la garantie de l'État, gestion du portefeuille de l'Etat ;
— Réglementation des valeurs mobilières et des opérations concernant ces valeurs ;
— Régime de péréquation des échanges avec l'étranger ;
— Conditions d'établissement des prix et fonctionnement du contrôle économique ;
— Conditions d'utilisation de l'énergie ;
— Conditions de répartition des matières premières et des produits industriels.

Art. 8. — Le statut de la Radiodiffusion et de la Télévision, ainsi que le statut de la Presse, restent du domaine exclusif de la loi.

Le Gouvernement soumettra au Parlement, avant le 31 décembre 1948, les textes concernant l'Agence Française de Presse, Havas Publicité et la Société professionnelle des papiers de presse.

Les dispositions réglementaires à intervenir ne pourront porter atteinte à la législation en vigueur sur la Presse, notamment celle de la loi du 11 mai 1946.

Art. 9. — Les corps de contrôle visés par les articles 68 et 71 de la loi n° 47.520 du 21 mars 1947 restent tenus de fournir tous renseignements et d'apporter leur concours aux commissions des Finances et aux sous-commissions de la Défense nationale du Parlement.

Art. 10. — Les décrets pris en application de la présente loi ne pourront contenir aucune disposition susceptible de restreindre la compétence ou de limiter les pouvoirs d'investigation de la Cour des Comptes ou de la Commission instituée par l'article 55 de la loi du 6 janvier 1948, si ce n'est pour transférer à la Cour des Comptes elle-même tout ou partie des attributions de cette Commission.

Art. 11. — Les dispositions de la présente loi, à l'exception des mesures prévues à l'article 4, ne sont pas applicables aux territoires d'outre-mer ni aux organismes qui ont pour objet leur développement économique et social.
La présente loi..., etc.

ANNEXE II

LOI DU 11 JUILLET 1953

(*Articles essentiels*)

Art. 5. — Relèvent de l'exercice du pouvoir réglementaire, dans les formes et conditions prévues par l'article 6 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 :

— L'organisation administrative des services de la Justice et des Forces armées ;

— L'organisation, le fonctionnement et le contrôle des sociétés ou organismes français dont les collectivités, établissements et organismes visés au titre II de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 possèdent le contrôle ou la majorité du capital ;

— Les règles générales applicables à l'avancement des personnels civils et militaires, des agents des Administrations, Services et Organismes visés au titre II de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 ; les modalités de mise à la retraite des mêmes personnels et agents qui remplissent les conditions exigées par l'ouverture du droit à pension d'ancienneté ; les règles relatives au cumul des prestations versées par les mêmes collectivités ainsi qu'au cumul desdites rémunérations avec les pensions de retraites. Ces dispositions seront soumises à l'avis du Conseil Supérieur de la Fonction publique ; elles sont applicables aux agents des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent ;

— Les règles concernant la responsabilité des comptables publics et les obligations administratives des ordonnateurs ;

— Les conditions d'émission des emprunts des départements, communes et établissements publics ;

— Les pouvoirs visés par le présent article, en extension des dispositions respectives de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948, sont conférés au Gouvernement en fonction lors de la promulgation de la présente loi et prendront fin en tout état de cause le 31 décembre 1953 ;

— Les décrets pris en application des articles 2, 6 et 7 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier, ainsi qu'en vertu des dispositions ci-dessus, ne peuvent diminuer la proportion de la représentation des collectivités locales, tant dans les Conseils d'Administration des établissements publics, sociétés, organismes ou entreprises visés par l'article 2 de la loi n° 48.1268 du 17 août 1948 susvisée et par le présent article, que dans les comités, conseils et organismes qui en dépendent ou qui ont à connaître de leur activité.

Art. 6. — Le Gouvernement pourra, par décrets pris en Conseil des ministres, avant le 1er octobre 1953, sur le rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques, limiter, suspendre ou différer, jusqu'au 1er janvier 1955 au plus tard, l'effet financier de toute disposition législative entraînant une dépense à la charge de l'Etat, des collectivités ou des établissements publics.

Art. 7. — 1° Le Gouvernement pourra, par décret pris en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et des ministres intéressés, et après avis du Conseil d'Etat, prendre des mesures relatives :

— aux modalités de liquidation et de règlement des indemnités allouées aux sinistrés en réparation des dommages causés aux biens meubles d'usage courant et familial, et aux victimes de la guerre en réparation des pertes par elles subies ;

— à la coordination et au cumul des diverses prestations d'assistance, d'aide sociale, de sécurité sociale et des allocations-vieillesse ;
— à l'adaptation du régime des loyers à la situation économique et sociale, à la simplification des formalités en matière de construction, et à la participation des employeurs à la construction des logements ;
— au régime économique et financier des produits agricoles et industriels, objet d'une réglementation ;
— à la coordination et à la coopération des transports, à la répartition sans accroissement de leur montant global des charges fiscales grevant les divers modes de transport et à l'adaptation de ceux-ci à la situation économique et sociale du pays ;
— au maintien ou au rétablissement d'une libre concurrence industrielle et commerciale, à l'assainissement et à l'amélioration du commerce, au développement de la production et des exportations, à l'accroissement de la productivité et du plein emploi.

2° Les pouvoirs visés par le présent article sont conférés au Gouvernement en fonction lors de la promulgation de la présente loi et prendront fin en tout état de cause le 1er octobre 1953. Ils s'étendent en outre à la réforme du contentieux administratif qui devra être réalisée avant cette date.

3° Les décrets prévus au présent article pourront modifier ou abroger les dispositions législatives en vigueur sans qu'il puisse être porté atteinte aux matières réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle républicaine dont les principes ont été réaffirmés dans le Préambule de la Constitution, ni à la protection des biens et des libertés publiques. Ils entreront provisoirement en vigueur dès leur publication au *Journal Officiel* de la République Française, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils seront soumis avant le 31 décembre 1953.

Art. 9, al. 3. — Le Gouvernement pourra par décret prendre toutes mesures de dégrèvement fiscal ayant pour objet d'encourager la construction de logements économiques et familiaux, soit par la réduction des taxes et impôts qui grèvent directement ces constructions, soit par des exonérations fiscales réservées aux capitaux qui s'investiront immédiatement dans des constructions de cette nature.

Art. 11, § 2. — Des décrets pris sur le rapport du ministre des Finances et des Affaires économiques et des ministres intéressés, pourront, au cours de l'exercice 1953, opérer des virements de chapitre à chapitre ; en outre, des virements pourront être effectués de ministère à ministère, après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et avis de la Commission des Finances du Conseil de la République.

ANNEXE III

LA LOI DU 14 AOUT 1954

ARTICLE UNIQUE. — Le Gouvernement pourra, avant le 31 mars 1955, sous réserve qu'aucune modification ne soit apportée aux dispositions incluses dans le budget de 1955, par décret pris en Conseil des ministres, sur le rapport du ministre des Finances, des Affaires économiques et du Plan et des ministres intéressés, et après avis du Conseil d'Etat, prendre toutes mesures relatives à :

1° La poursuite de l'expansion économique et l'augmentation du revenu national :

En ce qui concerne les investissements, les Travaux publics, l'équipement scolaire et sanitaire, la recherche scientifique, technique et économique, la construction de logements, l'équipement agricole et rural, en Métropole et dans les pays d'outre-mer, en établissant sur l'avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et avis de la Commission des Finances du Conseil de la République, ces avis devant être donnés dans un délai maximum de trois semaines, des programmes portant sur plusieurs années, comportant l'ouverture des crédits d'engagement y afférents, ainsi qu'en transférant à ces fins les ressources dégagées, par voie d'économies, sur les dépenses de fonctionnement et les dépenses improductives ;

Par des mesures destinées à encourager la reconstitution et l'investissement de l'épargne ;

Par l'encouragement des investissements des collectivités locales, par l'encouragement général ou sélectif des investissements privés, par l'aménagement des systèmes de garanties, par la réforme du régime des hypothèques et des privilèges, du régime des recherches et concessions minières ;

En assurant le fonctionnement du fonds de garantie mutuelle agricole, l'organisation des marchés agricoles et l'orientation de la production dans le cadre de la Métropole et des pays d'outre-mer, en favorisant le remembrement, la réorganisation foncière et les regroupements d'exploitations non viables, en assurant le reclassement des exploitants libérés par ces mesures, en instituant un fonds national d'allègement des charges d'adduction d'eau et en assurant son financement ;

Par une organisation régionale, départementale ou locale en liaison avec les représentants qualifiés des banques, de l'agriculture, du commerce, de l'industrie, de la pêche, des transports, de l'artisanat, des collectivités locales et des organisations syndicales de travailleurs les plus représentatives, chargée de mettre au point le développement économique local dans le cadre du plan ;

En améliorant la législation de la construction, de la reconstruction immobilière et de l'habitat urbain et rural, sans pouvoir réduire les avantages actuellement accordés à ceux qui achètent, construisent ou améliorent leur logement personnel ou familial.

2° La normalisation et l'abaissement des coûts de production :

Par l'allègement ou l'aménagement, en vue d'une meilleure productivité, des charges et obligations sociales et fiscales pesant sur les entreprises et sur les salaires sans que, en matière sociale, les prestations de Sécurité sociale et les prestations familiales puissent être réduites ; par la définition et l'aménagement des régimes statutaires des établissements à caractère social assurant un service public sans qu'il puisse être porté atteinte aux principes fondamentaux de leur gestion, par la création et le financement d'un fonds national vieillesse ;

Par l'allègement des charges financières et des charges pesant sur les entreprises du fait de leurs achats d'énergie ; par l'institution au profit des entreprises nationales, sans introduction de capitaux privés, de dotations en capital comportant une rémunération pour l'Etat ;

Par le développement de la recherche scientifique et technique, de l'orientation et de la formation professionnelles, de la vulgarisation agricole en Métropole et dans les pays d'outre-mer ;

Par la modernisation des circuits de distribution par une politique sélective de l'auto-financement, la réforme des régimes de la faillite et de la liquidation judiciaire, la coordination et la réorganisation des transports, sans création ni augmentation de taxes, la réglementation du crédit à la consommation, par la simplification des règles de la constatation, de recouvrement et du contrôle des divers impôts ; taxes et autres produits, sous la réserve du maintien ou du renforcement des garanties actuellement accordées aux contribuables ;

Par la diminution des charges publiques, notamment par une réforme administrative et judiciaire et par l'extinction graduelle de tous les privilèges et subventions de caractère économique, de tous les modes artificiels de soutien d'une activité économique aux dépens de la collectivité, cette diminution progressive des charges publiques devant se traduire par un allègement corrélatif du prélèvement fiscal sur les entreprises, sur les salaires ou sur les salariés, ou des impôts directs sur les revenus des personnes physiques.

En aucun cas, les allègements fiscaux réalisés en application de la présente loi ne pourront diminuer, pour chaque collectivité locale, le montant total de ses ressources.

3° L'amélioration du pouvoir d'achat et la sécurité de l'emploi :

Notamment, en encourageant les entreprises à intéresser les travailleurs à l'amélioration de la productivité et en prenant toutes mesures susceptibles d'entraîner une baisse des prix ou d'améliorer les rémunérations salariales, sans répercussion sur les prix de revient optima ;

Par l'organisation et le financement de fonds de reconversion et d'adaptation des entreprises, de réadaptation et de reclassement de la main-d'œuvre.

4° L'équilibre de la balance des comptes, le développement du commerce extérieur avec tous les pays.

5° L'élévation du niveau de vie dans les pays d'outre-mer et la coopération économique et financière entre la Métropole et ces pays, notamment :

En assurant le financement des investissements nécessaires au développement des productions agricoles, industrielles et minières des pays d'outre-mer, sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions de la loi n° 46.860, du 30 avril 1946, et aux dispositions légales qui s'y réfèrent ;

En développant outre-mer les techniques agricoles modernes ainsi que les structures économiques appropriées dans les domaines de la coopération du crédit, et de l'organisation des marchés ;

En prenant les mesures de coordination nécessaires dans les domaines commerciaux et douaniers ;

En réalisant l'allègement des charges financières qui pèsent sur les entreprises, l'abaissement du loyer de l'argent et la diminution du coût de la distribution.

Les décrets prévus au présent article pourront modifier ou abroger les dispositions législatives en vigueur sans qu'il puisse être porté atteinte aux matières réservées à la loi, soit en vertu de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle républicaine dont les principes ont été réaffirmés dans le préambule de la Constitution, ni à la protection des biens et des libertés publiques. Ils ne pourront, en aucun cas, diminuer les droits et prérogatives des autorités concédantes en matière d'électricité et de gaz, ni les droits et prérogatives des collectivités locales. Ils entreront en vigueur dès leur publication au *Journal Officiel* de la République Française, mais ne deviendront définitifs qu'après leur ratification par le Parlement auquel ils seront soumis avant le 31 mai 1955.

Les textes pris en application de la présente loi ne seront sanctionnés, en dehors des peines prévues par le § 15° de l'article 471 du Code pénal, que par les dispositions pénales édictées par les lois antérieures relatives aux mêmes matières, sans que puissent être modifiés la qualification des infractions relevées, la nature et le quantum des textes applicables.

Les pouvoirs conférés au Gouvernement par la présente loi prendront fin, en tout état de cause, le jour de la démission collective du cabinet en fonction au jour de la promulgation de la présente loi.

La présente loi..., etc.

ANNEXE IV

LOI N° 55.349 DU 2 AVRIL 1955 (1)

ARTICLE UNIQUE. — I. — Le Gouvernement pourra user jusqu'au 20 mai 1955 des pouvoirs définis par la loi du 14 août 1954.

---

(1) *J.O.* du 3 avril 1955, p. 3289.

En outre, le Gouvernement pourra, par décrets pris dans les formes prévues par l'article 6 de la loi du 17 août 1948 :

a) Jusqu'au 30 juin 1955, adopter toutes mesures tendant à favoriser la mise en valeur des régions qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant, notamment en facilitant la reconversion agricole, l'implantation de nouvelles industries ou l'expansion du tourisme ;

a bis) Jusqu'au 31 juillet 1955, arrêter les dispositions prévues par l'article 16 de la Constitution, destinées à régler le mode de présentation du budget et ce, après avis conforme de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale et avis de la Commission des Finances du Conseil de la République ;

b) Jusqu'au 30 avril 1955, modifier la législation fiscale en vue de permettre notamment :

1° La suppression ou la réduction des taxes sur les transactions ; l'institution d'un régime forfaitaire d'imposition, la définition de nouvelles modalités d'imposition des revenus en vue d'en améliorer l'assiette et d'alléger la charge fiscale des revenus individuels. L'aménagement corrélatif de la taxe sur la valeur ajoutée, de la taxe de prestations de services et de la taxe locale additionnelle aux taxes sur le chiffre d'affaires. La modernisation de la contribution des patentes. La réalisation de la neutralité du régime fiscal applicable aux transports dans les conditions prévues par l'article 23, 3°, de la loi n° 54.404 du 10 avril 1954 ;

2° La détaxation totale ou partielle de certains produits alimentaires de large consommation ;

3° Dans le cadre de la réforme de la patente et des taxes sur le chiffre d'affaires, l'institution au profit des collectivités locales et du budget annexe des prestations familiales agricoles d'un système garantissant au minimum des ressources équivalentes à celles résultant de la législation en vigueur ;

4° L'établissement de modalités nouvelles de fixation des pénalités fiscales, d'instruction et de règlement des contestations entre l'Administration et les redevables, comportant en particulier la possibilité d'accords pour l'échelonnement du paiement des dettes fiscales et parafiscales arriérées. L'institution de juridictions fiscales qui, par leur composition et leur procédure, assureront le respect des droits des contribuables ;

5° La limitation des durées et la fixation des délais de prescription des investigations portant sur la comptabilité des contribuables ;

6° L'option par les contribuables entre les formules d'imposition forfaitaire et celles d'imposition basée sur la comptabilité réelle, ainsi qu'entre les formules d'imposition frappant les personnes physiques ou les personnes morales. Les mesures propres à faciliter la transformation des sociétés à responsabilité limitée en entreprises à capital personnel, en nom collectif, en simple commandite ou en participation ;

7° La révision des pénalités encourues par les contribuables de bonne foi à la suite des contrôles effectués dans le cours du semestre dernier ;

8° L'accroissement du taux de réfaction sur les impôts, appliqué aux activités dans lesquelles entre une proportion élevée de main-d'œuvre, notamment aux entreprises artisanales.

II. — Pour les contrôles qui demeureront nécessaires, compte tenu des dispositions prises en vertu du paragraphe premier ci-dessus, les contribuables bénéficient des dispositions suivantes :

1° Ils peuvent se faire assister, au cours des vérifications de comptabilité, d'un conseil de leur choix et doivent être avertis de cette faculté, à peine de nullité de la procédure ;

2° Si le vérificateur envisage les redressements à l'issue d'une vérification de comptabilité, les contribuables doivent être informés, par une notification qui est interruptive de la prescription, des motifs et du montant des redressements envisagés. L'Administration devra indiquer aux contribuables qui en feront la demande les conséquences de leur acceptation éventuelle sur l'ensemble des droits et taxes dont ils sont ou pourraient devenir débiteurs. Dans ce cas, une nouvelle notification sera faite. En tout état de cause, les contribuables disposent d'un délai de vingt jours pour répondre aux notifications ci-dessus ;

3° Lorsque la vérification de la comptabilité, pour une période déterminée, au regard d'un impôt ou taxe ou d'un groupe d'impôts ou de taxes est achevée, l'Administration ne peut procéder à une nouvelle vérification de ces écritures au regard de ces mêmes impôts et taxes et pour la même période. Toutefois, il est fait exception à cette règle lorsque la vérification a été limitée à des opérations déterminées ;

4° L'activité des contrôleurs polyvalents ne pourra s'exercer sur les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 60 millions, ou à 15 millions pour les entreprises prestataires de services.

III. — *A*) Si le contrôle fiscal, qui est destiné à déterminer équitablement la situation du contribuable, ne peut avoir lieu du fait du contribuable ou de tiers, le contribuable est invité par lettre recommandée à communiquer aux fonctionnaires chargés de la vérification les documents nécessaires à l'exercice de leur fonction. Faute par le contribuable de déférer à cette invitation dans un délai de vingt jours, il est procédé à l'évaluation d'office des bases d'imposition.

B) L'article 33 de la loi n° 54.817 du 14 août 1954 est abrogé.

Dans l'alinéa premier de l'article 1769 du Code général des impôts, les mots : « sur les contributions indirectes » sont remplacés par les mots : « des impôts ».

Il est ajouté à l'article 1769 un quatrième alinéa ainsi rédigé : « S'il y a opposition collective à l'établissement de l'assiette de

l'impôt, il sera fait application des peines prévues par l'article 224 du Code pénal. »

IV. — Les dispositions du premier paragraphe, alinéa II ci-dessus, complètent l'article 38 de la loi n° 54.817 du 14 août 1954. Les dispositions du deuxième paragraphe, alinéa II ci-dessus, ne s'appliquent pas au cas de taxation ou de rectification d'office.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

AUBY (J.-M.). — *L'inexistence des actes administratifs*, Ed. Pédone, Paris, 1951.

BARTHÉLEMY et DUEZ. — *Traité de Droit constitutionnel.*

BERTHÉLEMY et RIVERO. — *Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938.*

BONNARD (R.). — *Précis de Droit administratif*, 3e et 4e éd.

CARRÉ DE MALBERG. — *La Loi, expression de la volonté générale.*

DUGUIT (L.). — *Traité de Droit constitutionnel*, 2e éd., 1924.

DUVERGER (M.). — *Les Constitutions de la France*, Presse Universitaires de France, 1944.
— *Cours de Droit administratif*, Bordeaux, 1948-1949.

HAURIOU (M.). — *Précis de Droit constitutionnel*, 2e éd.

LAFERRIÈRE (J.). — *Manuel de Droit constitutionnel*, Domat-Monchrestien, 2e éd., 1947.

LAUBADÈRE (A. DE). — *La réforme administrative de 1953*, Addendum au *Traité élémentaire de Droit administratif*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1954.

MALEZIEUX. — *Les pleins pouvoirs en Suisse*, thèse Paris, 1942, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence.

MIGNON (M.). — *La pratique des décrets-lois et les principes généraux du Droit public*, thèse Lille, 1938.

PINTO (R.). — *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1951.

PRÉLOT (M.). — *Précis de Droit constitutionnel*, Dalloz, 1948 et 1952.

QUERMONNE (J.). — *L'évolution de la hiérarchie des actes juridiques en Droit public français*, thèse Caen, 1952.

RUSU (D.). — *Les décrets-lois dans le régime constitutionnel de 1875*, thèse Bordeaux, 1942.

STEPHENS. — *Commentaries of the laws of England*, 21e éd.

TUNC (A. et S.). — *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Domat-Monchrestien, Paris, 1954.

VEDEL. — *Manuel élémentaire de Droit constitutionnel*, Sirey.

VISSCHER (P. DE). — *Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise. L'expérience des pouvoirs spéciaux et des pleins pouvoirs*, Castermann, Tournai-Paris, 1947.

WALINE (M.). — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 6e éd.

II. — CHRONIQUES.

BATELLI (M.). — « Les pleins pouvoirs en Suisse », *R.D.P.*, 1950, p. 144.

CANNAC (H.). — « Pleins pouvoirs et décrets-lois », *Gaz. Pal.*, 19-20 juillet 1951, p. 4.

CHAPUS (R.). — « La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 », *R.D.P.*, 1953, p. 973.

DONNEDIEU DE VABRES (J.). — « Décrets-lois et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 août 1948 », *D.*, 1949.1.5.
— « Note » sous l'arrêt Dehaene, *S.*, 1950.3.109.
— « L'article 13 et les décrets-lois », *D.*, 1953.1.137.

GOGUEL (F.). — « La déficience du système parlementaire », Revue *Esprit*, juin 1953, p. 853.

LAUBADÈRE (A. DE). — « Des pleins pouvours aux demi-décrets-lois », *D.*, 1952.1.35.

LIET-VEAUX. — « La séparation des pouvoirs et l'avenir des décrets-lois », *Revue politique et parlementaire*, août-septembre 1946, p. 107.
— « Décrets-lois et décrets de crise », *Revue administrative*, 1948, nº 6, p. 49.
« Le décret-loi », *Jur. Adm.*, fasc. 105.

MALLEVILLE. — « Observations sur la réforme administrative », *D.*, 1953.1.57.
— « Les décrets pris en application de la loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *Conseil d'Etat : Etudes et Documents*, nº 8, année 1954, p. 54.

MASPÉTIOL (R.). — « Le problème de la loi et ses développements récents dans le Droit public français », *Conseil d'Etat : Etudes et Documents*, 1949, fasc. nº 3, p. 50.

MIGNON (M.). — « Une création continue du Droit public français : le pouvoir réglementaire de l'exécutif », *Revue administrative*, mars-avril 1950, p. 144.

MORANGE. — « La réalisation de la réforme fiscale par voie réglementaire », *D.*, 1948.1.177.

PELLOUX (R.). — « La Constitution du 19 avril 1946 », *D.*, 1946.1.45.
— « La nouvelle Constitution de la France », *D.*, 1946.1.81.

PINTO (R.). — « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *R.D.P.*, 1948, p. 517.

ROLLAND. — « Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois », *R.D.P.*, 1924, p. 60.

TABLE DES MATIÈRES

Abréviations x
Préface xi
Introduction 1

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE. — Le premier cycle de décrets-lois 17
Section I. — La notion de décret-loi 19
Section II. — La pratique des décrets-lois 21
§ 1. — Les signes précurseurs 22
§ 2. — Les lois de pleins pouvoirs 24
Section III. — Réactions doctrinales et jurisprudentielles 28
§ 1. — La loi d'habilitation 29
§ 2. — Le décret-loi 31
§ 3. — La loi du 10 juillet 1940 34
Conclusion du chapitre 36

PREMIÈRE PARTIE. — LES HABILITATIONS PARLEMENTAIRES SOUS LA IVe RÉPUBLIQUE 39

CHAPITRE PREMIER. — Les prodromes 45
Section I. — Les premiers symptômes sous les deux Constituantes 45
§ 1. — La loi du 12 décembre 1945 46
§ 2. — La loi du 8 février 1946 47
§ 3. — Les deux lois du 7 octobre 1946 50
§ 4. — La loi du 19 octobre 1946 52
Section II. — Les deux projets de Constitution 55
§ 1. — L'article 66 du premier projet 55
§ 2. — L'article 13 de la Constitution du 27 octobre ... 62
Section III. — Les habilitations parlementaires du 27 octobre 1946 au 16 août 1948 71
§ 1. — L'article 1er de la loi du 25 juin 1947 72
§ 2. — La loi du 31 décembre 1947 73
Conclusion du chapitre 75

CHAPITRE II. — LA LOI DU 17 AOUT 1948 77
Section I. — Les débats 78
§ 1. — La discussion générale 78
§ 2. — La discussion des articles 81
§ 3. — Les débats au Conseil de la République 82
Section II. — Le contenu de la loi 84
§ 1. — Les pouvoirs conférés 84
§ 2. — Le caractère désordonné de la loi 86
Section III. — L'action du Gouvernement 88

CHAPITRE III. — LES HABILITATIONS POSTÉRIEURES 91
Section I. — Les habilitations de détail 91
§ 1. — La loi du 24 septembre 1948 92
§ 2. — La loi du 21 décembre 1948 93
§ 3. — La loi du 5 juillet 1949 94
§ 4. — La loi du 31 janvier 1950 95
§ 5. — Les deux lois du 8 août 1950 96
§ 6. — L'article 7 de la loi du 30 novembre 1950 97
§ 7. — Les articles 1er et 9 de la loi du 8 janvier 1951 98
§ 8. — La loi du 31 décembre 1951 99
§ 9. — La loi du 14 avril 1952 100
§ 10. — La loi du 7 février 1953 101
Section II. — Les échecs gouvernementaux 102
§ 1. — Le projet Pleven 103
§ 2. — Le projet Pinay 103
§ 3. — Le projet Mayer 104
§ 4. — La crise des mois de mai-juin 1953 104

CHAPITRE IV. — LA LOI DU 11 JUILLET 1953 107
Section I. — Les débats 107
§ 1. — Les débats devant l'Assemblée Nationale 107
§ 2. — Les débats devant le Conseil de la République. 108
Section II. — Les pouvoirs conférés au Gouvernement ... 110
§ 1. — Les clauses déclaratives 111
§ 2. — Les clauses injonctives 111
§ 3. — Les clauses attributives 111
§ 4. — Conditions de ces habilitations 112
Section III. — L'œuvre du Gouvernement 113
CONCLUSION DU CHAPITRE. — Les habilitations secondaires du Cabinet Laniel 114

CHAPITRE V. — LES LOIS DU 14 AOUT 1954 ET DU 2 AVRIL 1955 117
Section I. — La loi du 14 août 1954 117
§ 1. — L'élaboration de la loi 117
§ 2. — Le contenu de la loi 120
§ 3. — L'œuvre du Gouvernement 122
Section II. — La loi du 2 avril 1955 124
§ 1. — Les débats 124

§ 2. — Le contenu de la loi 126
§ 3. — Les résultats 128

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 130

DEUXIÈME PARTIE. — PROBLÈMES JURIDIQUES GÉNÉRAUX 135

CHAPITRE PREMIER. — LES DIFFÉRENTS PROCÉDÉS D'ÉLABORATION 137
Section I. — Les habilitations parlementaires 137
§ 1. — Le Gouvernement est autorisé à déroger à des lois ou même à abroger des lois 138
§ 2. — Le Gouvernement est habilité à créer un système juridique 139
§ 3. — Le Gouvernement est autorisé à prendre des mesures dont le Parlement a pu prendre connaissance pendant un certain délai 140
§ 4. — Le Gouvernement est autorisé à agir dans une matière législative, faute d'une certaine action parlementaire dans un certain délai .. 142
Section II. — L'auto-habilitation gouvernementale 144
Section III. — Les habilitations jurisprudentielles 149
§ 1. — Les pouvoirs de guerre 149
§ 2. — La notion d'ordre public 152
Section IV. — Les habilitations d'origine constitutionnelle 154
Section V. — Procédures et formes d'élaboration 158
§ 1. — Décrets simples 159
§ 2. — Décrets faisant seulement intervenir le Conseil d'Etat 159
§ 3. — Décrets pris en Conseil des ministres 160
CONCLUSION DU CHAPITRE 161

CHAPITRE II. — LES PROBLÈMES THÉORIQUES 163
Section I. — Nature juridique 164
§ 1. — Les thèses officielles 164
§ 2. — Les réactions doctrinales 167
§ 3. — Critique 169
Section II. — Constitutionnalité des deux techniques ... 173
§ 1. — Textes issus de l'article 6 de la loi du 17 août 1948 173
§ 2. — Les décrets-lois 180
CONCLUSION DU CHAPITRE 183

CHAPITRE III. — LES PROBLÈMES CONTENTIEUX 187
Section I. — Recevabilité 187

§ 1. — Décrets prévus par la loi de 1948, décrets-lois non ratifiables, décrets-lois jusqu'à leur ratification si elle a été prévue 188
§ 2. — Recours contre un décret ratifié 190
Section II. — Causes d'annulation 191
§ 1. — Les causes classiques 193
§ 2. — Les causes spéciales 196

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE 201

CONCLUSION GÉNÉRALE 203
§ 1. — L'expérience suisse 203
§ 2. — Les décrets-lois aux Etats-Unis 205
§ 3. — Les extensions de pouvoirs en Grande-Bretagne. 207

ANNEXES 213
BIBLIOGRAPHIE 227
TABLE DES MATIÈRES 229

Impr. Samie, Bordeaux - Dépôt légal 15.555 - 3e trimestre 1955